LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN

document de consultation

Juin 1982.

Le ministre d'Etat à la
Réforme électorale

Gouvernement du Québec
Ministère du Conseil exécutif
Secrétariat général

Québec, le 3 juin 1982

Chère citoyenne
Cher citoyen

J'ai déposé récemment à l'Assemblée nationale une dizaine de documents sur le mode de scrutin. Ces études constituent un approfondissement de deux hypothèses: la représentation proportionnelle régionale modérée (RPRM) et le système de compensation régionale.

Au cours des mois qui viennent, j'entends élargir et mener à terme la consultation sur ce projet de réforme dont l'objectif est la mise au point d'un système qui reflète plus fidèlement la volonté des électeurs.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la présente communication. Le document qui suit réunit un ensemble de textes que nous avons préparé pour faciliter cette consultation. Le chapitre 2 présente spécifiquement les deux hypothèses de réformes qui se sont dégagées de nos réflexions jusqu'ici.

L'objectif général consiste à améliorer l'aspect absolument central de notre processus démocratique qu'est la représentation des citoyens. Nous n'y arriverons que si les citoyens s'associent activement à notre démarche. C'est pourquoi je vous invite à nous faire part de vos réflexions et de vos recommandations. Je vous remercie à l'avance de votre coopération.

Le ministre d'Etat à la
Réforme électorale

MARC-ANDRE BEDARD

TABLE DES MATIERES

		Pages
Lettre de présentation du ministre d'Etat à la Réforme électorale		1
Table des matières		11
Chapitre 1:	La réforme du mode de scrutin: nécessité et préoccupations de base (octobre 1981)	1
Chapitre 2:	Document de consultation sur la réforme du mode de scrutin (février 1982)	13
Chapitre 3:	Les circonscriptions électorales régionales (novembre 1981)	46
Chapitre 4:	Territoire électoral et scrutin de liste régional (mai 1982)	57
Chapitre 5:	Développement régional, décentralisation et scrutin de liste régional (mars 1982)	89
Chapitre 6:	La représentation des femmes à l'Assemblée nationale et le scrutin de liste régional (juin 1982)	95
Chapitre 7:	Les fonctions du député et le scrutin de liste régional (mars 1982)	99
Chapitre 8:	Les partis politiques et le scrutin de liste régional (mai 1982)	107
Chapitre 9:	Les candidats dans un scrutin de liste régional: leur choix et leur ordre sur les listes	115

CHAPITRE 1

LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN:

NECESSITE ET PREOCCUPATIONS DE BASE

Secrétariat général à la Réforme électorale

Octobre 1981

I : LES MODES DE SCRUTIN: LEUR BUT, LEUR DIVERSITE

En démocratie, le droit le plus fondamental du citoyen est de prendre les décisions politiques. En démocratie directe, c'est l'ensemble des citoyens qui prend, par un vote majoritaire, chacune des décisions. En démocratie représentative comme nous la vivons au Québec, lors d'une élection, l'ensemble des citoyens délègue son pouvoir de décision à une assemblée représentative que nous appelons l'Assemblée nationale. A son tour, l'Assemblée confie au chef du parti majoritaire la responsabilité d'administrer quotidiennement le Québec. En somme, notre système démocratique repose, par ordre d'importance, sur:

le citoyen,	qui est le propriétaire du pouvoir politique de décider;
l'Assemblée,	qui est le récipiendaire du pouvoir délégué de décider;
le Gouvernement,	qui est l'administrateur, au jour le jour, du pouvoir que l'Assemblée s'est vu déléguer par les citoyens.

Le mode de scrutin constitue tout simplement la méthode ou le système par lequel le citoyen élit ses représentants et donc finalement se donne un gouvernement. Tout mode de scrutin doit donc posséder deux caractéristiques fondamentales:

la fidélité:	qui garantit que les élus sont véritablement représentatifs des électeurs;
l'efficacité:	qui garantit que les élus peuvent véritablement exercer le pouvoir qui leur a été délégué.

Contrairement à ce qu'on est parfois porté à penser, il existe, à travers le monde, une variété très grande de modes de scrutin. Cependant, quant à leurs caractéristiques fondamentales, on peut classifier les modes de scrutin en trois grands systèmes:

LE SCRUTIN MAJORITAIRE A UN TOUR provient de l'Angleterre où il est toujours utilisé; il n'est utilisé ailleurs que dans les pays anglophones ou dans ceux qui ont été politiquement reliés à l'Angleterre, dont:

- le Canada et chacune des dix provinces
- les Etats-Unis, sauf pour l'élection du Président
- la Nouvelle-Zélande
- l'Australie et ses six Etats, mais non pas pour les Sénateurs qui sont élus à la représentation proportionnelle.

LE SCRUTIN PAR REPRESENTATION PROPORTIONNELLE est utilisé, selon des variantes, dans les pays suivants:

- la Suède, la Norvège, le Danemark, la Finlande
- la Hollande, la Belgique, le Luxembourg
- la Suisse, l'Autriche
- l'Espagne, le Portugal, l'Italie
- l'Irlande
- Israël

LE SYSTEME MIXTE est utilisé de façon différente dans chaque cas par:

- la République fédérale d'Allemagne
- le Japon
- l'Islande

II : LES LIMITES DU MODE DE SCRUTIN ACTUEL

Le système de vote utilisé au Québec, depuis que des élections y ont lieu, est le "scrutin majoritaire uninominal à un tour". Ce nom, à première vue barbare et compliqué, correspond en réalité à un système assez simple. En une phrase, cela signifie que l'élection comme député (scrutin) est assurée au candidat qui a obtenu le plus de voix (majoritaire) alors qu'il n'y a qu'une seule personne à élire (uninominal) dans une unique opération de vote (un tour). Au Québec concrètement, puisqu'il y a cent vingt-deux (122) sièges à l'Assemblée nationale, il y aura cent vingt-deux circonscriptions, chacune élisant un seul député (uninominal), par un seul vote au cours d'une seule journée de scrutin (un tour), et est déclaré élu, parmi les candidats dans chaque circonscription, celui qui a obtenu le plus de votes (majoritaire).

La principale limite de ce mode de scrutin - appelé généralement le "scrutin anglais" - vient de l'effet combiné du tour unique et de la majorité relative. Ainsi, quand il n'y a que deux candidats en présence, l'un aura forcément la majorité absolue à moins qu'il n'y ait égalité, ce qui est extrêmement rare. Mais dès qu'il y a trois candidats ou plus, il est fort possible et très courant que le candidat qui a obtenu le plus de votes n'ait quand même pas obtenu le vote de la majorité absolue des électeurs.

Voici différents exemples du jeu des majorités simples:

> Aux élections de 1970, 26% seulement des députés avaient obtenu plus de 50% du vote exprimé, alors que 32,4% des députés élus avaient obtenu moins de 40% du vote exprimé.
>
> En 1970, deux députés ont été élus avec moins de 30% du suffrage exprimé.
>
> En 1976, 69% des députés élus l'ont été avec moins de 50% des votes.
>
> En 1981, où les électeurs ont donné plus de 95% de leurs voix à deux partis, 106 des 122 députés élus l'ont été avec des majorités absolues.

C'est dire que depuis 1970, 206 des 450 députés élus, soit près de 46% ont représenté moins de 50% des électeurs qui se sont prévalus de leur droit de vote.

On comprendra facilement que ce mode de scrutin introduit une distorsion purement mathématique, presque inévitable à partir du moment où il y a en présence au moins trois candidats.

Quand il y a plus de deux partis qui se font la lutte, la distorsion peut se reproduire dans un grand nombre de circonscriptions, avec finalement comme effet qu'à l'Assemblée nationale, il siège plus de députés auxquels la majorité réelle de leurs électeurs est opposée qu'il ne siège de députés appuyés par la majorité réelle de leurs électeurs. Et si on additionne les députés par parti, on arrive à découvrir que plus souvent qu'autrement, les gouvernements eux-mêmes, de chacun des partis successivement, ont plus d'opposition populaire que de soutien populaire! Cette distorsion de la représentativité est constituée par la différence entre le pourcentage des suffrages accordés par les électeurs à un parti et le pourcentage des sièges que ce parti occupera à l'Assemblée. La différence entre les deux - ou distorsion - est causée par le mode de scrutin lui-même. On ne peut pas à la fois éliminer cette distorsion de la volonté populaire et maintenir le scrutin majoritaire uninominal à un tour.

En maintenant intact le mode de scrutin actuel, on maintient nécessairement, dans les faits, au minimum:

1) un Parlement peu représentatif

2) des députés peu représentatifs

3) des électeurs mal représentés

1) Un Parlement peu représentatif

En examinant les résultats des élections générales tenues au Québec depuis 1936, on peut facilement tirer un certain nombre de conclusions:

Il y a distorsion entre le pourcentage des votes accordés par les électeurs aux partis et le pourcentage des sièges que le mode de scrutin attribue aux partis, à toutes les élections, sans aucune exception, de 1936 à 1981.

La distorsion moyenne pour les treize élections générales de 1936 à 1981, est de 20,1% dans les cas de surreprésentation et de 15,2% dans les cas de sous-représentation.

Le système peut aller jusqu'à attribuer la majorité absolue des sièges, donc le pouvoir, non pas au parti que la population a favorisé, mais au second parti! Ainsi l'Union nationale, en 1966, s'est retrouvé à 6,3% du vote derrière le Parti libéral mais n'en a pas moins obtenu la majorité absolue des sièges à l'Assemblée.

Pour favoriser la stabilité gouvernementale, on peut imaginer qu'il est bon que le parti qui termine premier jouisse d'une légère surreprésentation. Mais dès le moment où le premier parti a à peine dépassé le seuil de la majorité populaire, le mode de scrutin lui attribue des majorités démesurées à l'Assemblée. Ainsi en 1973, avec 54,7% d'appui populaire, le Parti libéral a remporté 102 sièges contre 6 pour le second parti, sur un total de 110.

Si le parti le plus fort est abusivement favorisé par le mode de scrutin, le second parti inversement est abusivement pénalisé. En 1956, alors qu'il avait l'appui de près de la moitié des électeurs (44,5%), le Parti libéral n'obtenait que 19 des 93 sièges de l'Assemblée.

Même dans sa distribution abusive de primes et de pénalisations, le scrutin anglais est hautement imprévisible. Alors que 41,4% des voix en 1976 donnait au Parti Québécois 71 sièges sur 110, le total presque identique de 41,8% du vote donnait au Parti libéral, en 1936, 14 sièges sur 90!

Pour un même parti, sur une très courte période de temps, la moindre variation du vote populaire peut produire, à cause du mode de scrutin, des effets disproportionnés. Des élections de 1962 aux suivantes, en 1966, l'Union nationale a perdu 1,2% de son soutien populaire mais n'en a pas moins gagné 24 sièges et est passé de l'opposition au pouvoir. En 1966, le Parti libéral, avec 47,2% des suffrages populaires, a subi la défaite tandis qu'il a repris le pouvoir en 1970 avec 45,5% des suffrages.

Nous n'avons cité en exemple que les partis qui se classent premier et second. Le sort des tiers partis est plus désastreux encore.

2) Des députés peu représentatifs

Le scrutin majoritaire est appelé par les Anglais le système du "first past the post" ou "winner takes all" à cause, comme nous l'avons vu, de l'aspect majorité relative. La notion même de "gagner" ou de "perdre" change avec chaque circonscription.

Les partis politiques, qui fournissent la quasi-totalité des candidats aux élections, connaissent bien sûr la règle de la majorité relative et la façon de s'en servir. Les partis savent surtout que gagner des élections, avec le mode de scrutin qu'on utilise, c'est gagner des sièges, non pas une majorité populaire. On peut dire que chaque siège comporte un "coût" en termes du nombre de votes qu'il a été nécessaire à un parti de recueillir pour gagner. On obtient ce "coût" en divisant le total des suffrages qu'un parti a obtenus par le nombre de sièges qu'il a obtenus. A titre d'exemple, aux élections générales de 1981, le Parti Québécois a obtenu un total de 1 773 468 voix et un total de 80 sièges: 1 773 468 divisé par 80 donne 22 168 voix. Ainsi on dit qu'aux élections de 1981, chaque siège gagné par le Parti Québécois lui a nécessité 22 168 votes. En comparant ces "coûts" entre partis, ou pour le même parti à des moments différents, on prend conscience de façon plus aiguë encore des limites du mode de scrutin actuel:

pour le Parti libéral, le coût d'un siège a été
en 1970 de 18 000 votes
en 1973 de 16 000 votes
en 1976 de 43 600 votes
en 1981 de 39 524 votes

pour le Parti Québécois, le coût d'un siège a été
en 1970 de 92 000 votes
en 1973 de 148 000 votes
en 1976 de 19 500 votes
en 1981 de 22 168 votes

l'Union nationale obtenait 1 siège avec 33 000 votes en 1970, mais en 1973, 146 000 votes le laissaient sans représentation à l'Assemblée nationale. En 1976, l'Union nationale remportait un siège pour chaque bloc de 55 600 électeurs. Enfin, en 1981, 144 070 votes ne donnèrent aucun siège à l'Union nationale.

Le coût d'un siège peut s'exprimer différemment. Ainsi,

en 1970, il fallait 5,1 fois plus d'électeurs pour élire un candidat du Parti Québécois que pour élire un candidat libéral;

en 1973, il fallait 9,4 fois plus d'électeurs pour élire un candidat du Parti Québécois que pour élire un candidat libéral;

en 1976, il fallait 2,8 fois plus d'électeurs pour élire un candidat libéral que pour élire un candidat du Parti Québécois;

en 1981, il fallait 1,8 fois plus d'électeurs pour élire un candidat libéral que pour élire un candidat péquiste.

Enfin, il est certain qu'on doit s'interroger sérieusement sur la représentativité de chaque député élu à l'Assemblée nationale. Qu'un seul député à l'Assemblée soit le porte-parole choisi par une minorité de sa circonscription, voilà qui devrait porter à réfléchir.

3) Des électeurs mal représentés

Le scrutin anglais comporte une autre caractéristique hautement discutable et dont il est important d'être conscient avant de chercher des solutions nouvelles.

Cette autre caractéristique peut se ramener à l'expression déjà utilisée: "winner takes all". Comme il n'y a qu'un élu pour chaque circonscription, cet élu représente à lui seul la totalité des électeurs de la circonscription. Au Québec, comme partout où on utilise le scrutin anglais, on "gagne" ou on "perd" ses élections. Dans cette situation, on tend à oublier ou à ne pas reconnaître que dans le mode de scrutin que nous utilisons au Québec, sauf exception, la règle veut que la majorité des électeurs perdent leurs élections. Tous les autres modes de scrutin sauf le nôtre amènent, au contraire, tous les électeurs à élire un ou des députés qui les représentent directement.

Dans une société où l'Etat, et par son intermédiaire la dimension politique d'une foule d'activités, a pris une telle importance, il est douteux que le représentant unique puisse effectivement être le porte-parole et le défenseur de tous ses électeurs. Pour bon nombre d'électeurs, et tout particulièrement pour ceux qui sont victimes des plus grands problèmes sociaux, il est déjà sérieusement complexe d'intervenir auprès du député. Quand, par surcroît, ce député est un adversaire politique, quand l'électeur est un membre actif du parti opposé, ou quand l'électeur se sent en complète divergence de convictions politiques, il est évident qu'on doit se poser des questions de fond sur la représentation réelle qui est donnée aux citoyens et sur le sort fait aux intérêts et préoccupations des électeurs non représentés.

En somme,

parce que le mode de scrutin en vigueur au Québec

- ne traduit pas adéquatement à l'Assemblée nationale la volonté que les citoyens expriment clairement aux élections,

- ne permet pas à la majorité des députés de représenter vraiment la majorité de leurs électeurs,

- fait qu'il y a plus d'électeurs qui perdent leurs élections qu'il y en a qui les gagnent,

le ministre d'Etat à la Réforme électorale a obtenu du Conseil des ministres l'autorisation de proposer des solutions de rechange au système électoral en vigueur au Québec, solutions sur lesquelles les électeurs et les parlementaires doivent être consultés.

III : LES PREOCCUPATIONS DE BASE

Pour encadrer la consultation qu'il entend mener auprès des parlementaires et des électeurs, le ministre d'Etat à la Réforme électorale a formulé quatre préoccupations de base qui doivent, à son avis, devenir les assises de la réforme à entreprendre:

1) éliminer, ou à tout le moins sérieusement diminuer les distorsions entre la proportion du vote populaire reçue par les partis et la proportion subséquente des sièges accordés aux partis;

2) établir un élément de représentation régionale;

3) contribuer à assurer la stabilité gouvernementale;

4) s'assurer du caractère vraiment démocratique du choix des candidats.

1) La diminution des distorsions

Pour rendre la répartition des sièges à l'Assemblée nationale plus fidèle à la répartition des suffrages populaires, il n'y a pas une grande variété de solutions: il faut opérer une réforme du mode de scrutin.

Il faut d'abord reconnaître qu'essentiellement tous les systèmes majoritaires à un tour, dans quelque pays qu'on les utilise, entretiennent des distorsions.

Pourtant, on entend souvent dire au Québec que pour améliorer le mode de scrutin, il suffit de corriger la carte électorale et de rendre les circonscriptions électorales plus semblables les unes aux autres en population électorale. Toutefois, il n'y a qu'à s'en référer à l'élection du 29 octobre 1973 pour se rendre compte que l'une des cartes les mieux équilibrées qui n'ait jamais été utilisée n'a pas réussi à empêcher la pire distorsion de l'histoire politique du Québec: un parti avec 54,5% des suffrages a obtenu 102 sièges, un autre avec 30,2% des votes a récolté 6 sièges. En 1981, une nouvelle carte électorale a quand même permis à un parti d'obtenir 65,6% des sièges avec 49% des suffrages populaires.

> En somme,
>
> pour atteindre l'objectif de réduire les distorsions causées par notre mode de scrutin actuel, il ne suffit pas de modifier la carte électorale, il faut procéder à une réforme substantielle du mode de scrutin.

2) La représentation régionale

La réforme du mode de scrutin devrait introduire le palier régional dans notre système démocratique. Les régions du Québec ont depuis longtemps une personnalité propre, une vie économique propre et très certainement une fierté propre. La volonté de tendre vers une démocratie davantage régionalisée va facilement de pair avec la volonté gouvernementale de décentralisation administrative et politique qui s'est manifestée par l'adoption à l'Assemblée nationale de la Loi

sur l'aménagement et l'urbanisme, Loi qui encadre l'implantation de nouveaux paliers régionaux de décision, les municipalités régionales de comté.

Inversement la circonscription électorale traditionnelle, ou "comté", est une simple unité à des fins d'élections à l'Assemblée nationale. Parfois en milieu rural ou lorsqu'une circonscription coïncide avec une ville en entier, le comté conserve une réalité sociale, culturelle, économique. Mais le Québec est largement urbanisé, et la vaste majorité des Québécois, particulièrement en milieu fortement peuplé, ne saurait dire où commence et où finit le comté. Inversement peu de Québécois, y compris ceux de Montréal, ignorent où commence et finit leur région ou leur coin de ville. Enfin, sauf pour permettre l'élection du député, les circonscriptions électorales du Québec n'ont jamais engendré de conseils, de comités, d'associations, qui témoigneraient d'une quelconque réalité politique de tous les jours. Au contraire, installations culturelles et équipements sociaux, sans compter les infrastructures économiques, ignorent le plus souvent les frontières des circonscriptions et épousent plutôt les frontières de la vie réelle des gens formant des cadres suffisamment naturels pour qu'on puisse songer à leur adapter nos structures démocratiques.

De plus, l'introduction du palier régional dans le système électoral pourra favoriser l'élaboration d'une carte électorale permanente qui respecte les délimitations des municipalités régionales de comté et des communautés urbaines, alors que dans le système actuel, les frontières des comtés sont forcément soumises à des changements fréquents.

De plus, selon que la représentation proportionnelle est appliquée totalement ou en partie au mode de scrutin, la taille même des régions diffère. Si la représentation proportionnelle n'est appliquée que partiellement, par exemple pour un tiers des sièges, on devra normalement ajouter 60 nouveaux députés. Or il est bien clair que la taille des régions change selon qu'il y a 120 députés régionaux ou seulement 60. Dans le premier cas, en délimitant des circonscriptions comptant de trois à cinq sièges, on peut procéder à un découpage de l'ensemble du territoire en circonscriptions régionales qui correspondent aux régions réelles. Cependant, avec seulement 60 députés régionaux, et compte tenu que 50% d'entre eux devront se retrouver dans la région métropolitaine de Montréal, il ne reste que 30 députés régionaux pour le reste du territoire. En les regroupant au minimum par trois - puisqu'en bas de trois sièges il n'y a pas de répartition proportionnelle possible - cela laisse 10 circonscriptions pour tout le territoire du Québec hors de Montréal. Il faudrait donc nécessairement constituer des circonscriptions régionales extrêmement vastes et le plus souvent artificielles comme, par exemple, l'Abitibi-Témiscamingue-Outaouais, le Saguenay-Lac-St-Jean-Côte-Nord, etc.

L'introduction d'un élément de représentation proportionnelle au niveau régional en parallèle avec le scrutin uninominal actuel pose un problème supplémentaire, soit celui de la double candidature. La possibilité pour un candidat de circonscription de se porter également candidat de liste et ainsi d'être repêché par la liste s'il est défait dans la circonscription, a pour conséquence de maintenir en place du personnel politique qui n'obtient pas par ailleurs l'appui populaire. On peut douter de la popularité d'une telle technique de repêchage au Québec, à moins qu'elle ne soit réservée par exemple aux seuls chefs de partis.

En somme,

pour atteindre le deuxième objectif, celui d'une représentation politique des régions, le recours à un système complet de représentation proportionnelle ne pose pas de problème;

pour atteindre le même objectif avec la représentation proportionnelle partielle, il faut se rappeler que cette approche (1) augmente le nombre de sièges à l'Assemblée; (2) crée deux types de députés; (3) pose le problème de la double candidature.

3) La stabilité gouvernementale

Dans les pays anglophones où on utilise le scrutin majoritaire, on prend généralement une attitude très critique face aux systèmes de représentation proportionnelle, les rendant systématiquement responsables de l'instabilité gouvernementale qui ravagerait l'Europe latine par contraste avec la stabilité qui caractériserait l'univers anglo-saxon. En réalité, il faut comprendre que tout système de représentation proportionnelle, parce qu'il répartit les sièges au prorata des suffrages exprimés, tend à faire du Parlement un miroir de la société de ce pays. La très stable Suisse et la Suède, avec la représentation proportionnelle, ont de très stables gouvernements. Inversement l'Italie, aux prises avec des tensions sociales très fortes, éprouve des difficultés à créer des gouvernements durables, encore que ce soit là une curieuse instabilité puisque le même parti politique, les Chrétiens-Démocrates, gouverne l'Italie presque sans interruption depuis plus de trente ans!

Il existe aussi une très grande variété de systèmes de représentation proportionnelle. Parmi ces systèmes, un seul, celui d'Israël, recourt à la représentation proportionnelle pure ou intégrale, c'est-à-dire un système qui fait que chaque parti recevra à la Knesset (Parlement) exactement la proportion de sièges correspondant à la proportion de suffrages qu'il a reçus. Dans tous les autres pays qui utilisent la représentation proportionnelle, on a voulu instaurer ce qu'on appelle généralement une "prime au vainqueur", c'est-à-dire une relative surreprésentation du parti qui a obtenu le plus de suffrages exprimés. Le but recherché est de contribuer à la stabilité gouvernementale mais sans jamais la créer artificiellement. Par comparaison, au Québec, pour les treize élections générales ayant eu lieu entre 1936 et 1981, la moyenne de surreprésentation des gouvernements a été de 20,1% tandis que les techniques de représentation proportionnelle accordent une surreprésentation généralement inférieure à 5%, jamais de beaucoup supérieure à 10%, et de toute façon cette surreprésentation n'est dans aucun cas accordée à un parti autre que celui qui a remporté le plus de voix, contrairement à ce qui arrive au Québec.

Les techniques de répartition des sièges entre les partis en fonction des votes sont nombreuses, variées et portent souvent des noms qui peuvent paraître étranges mais qui, en réalité, ne sont que les noms des gens qui les ont créées ou perfectionnées: ainsi la méthode d'Hondt, utilisée par exemple en Hollande, la méthode de Sainte-Laguë utilisée en Suède, celle de Hagenbach-Bischof utilisée en Suisse, etc. Toutes ces techniques en réalité consistent tout simplement en un calcul mathématique qui permet, à partir des suffrages obtenus par un parti, de déterminer à quel nombre de sièges il a droit.

Les critiques de la représentation proportionnelle associent souvent ce système à la multiplication des partis politiques, à la prolifération des partis sporadiques ou carrément farfelus et donc enfin à une nécessaire instabilité gouvernementale. Cela peut être vrai, mais ne l'est pas nécessairement; il s'agit avant tout d'une question purement mathématique. Ainsi, si on a un seul siège à combler, il ne peut évidemment pas être attribué proportionnellement; le parti qui a le plus de votes le prendra forcément et, au fond, c'est le scrutin anglais. De même, deux sièges ne peuvent être attribués proportionnellement qu'entre deux partis, et trois entre trois partis, etc. Dans un pays plus homogène comme le Québec où la tradition va plutôt dans le sens de trois ou quatre partis principaux, il semblerait plus sage de ne pas recourir à une liste nationale comme en Israël, mais plutôt à des circonscriptions de trois, quatre ou cinq sièges, ce qui correspondrait normalement à nos régions. On comprendra facilement que des listes ouvertes au maximum à cinq candidats constituent un obstacle très grand à la multiplication des partis politiques.

Toujours dans la perspective de contribuer à la stabilité gouvernementale en rendant difficile la multiplication des partis, une technique largement utilisée dans les pays qui utilisent un système de représentation proportionnelle est ce qu'on appelle un seuil minimal de participation à la répartition des sièges. Cela veut dire tout simplement que pour participer à la répartition des sièges à l'Assemblée, quelle que soit la méthode de calcul utilisée, le parti politique doit répondre à certaines conditions minimales. Généralement la condition minimale ou seuil de participation se situe à environ 5% des suffrages exprimés. Plusieurs autres formules peuvent être retenues comme celle qui consiste à relier le vote national à une présence territoriale réelle en fixant le seuil, par exemple, à 5% du vote national et à 15% dans une région.

En somme,

pour atteindre l'objectif d'assurer le mieux possible la stabilité gouvernementale dans le cadre d'un système de représentation proportionnelle, au moins trois techniques peuvent être utilisées: (1) la prime au vainqueur; (2) la limitation des circonscriptions à des listes de trois à cinq candidats; (3) l'obligation d'atteindre un seuil minimal pour participer à la répartition des sièges.

4) Le choix démocratique des candidats

Introduire la représentation proportionnelle, en tout ou en partie, c'est nécessairement permettre à l'électeur de choisir plusieurs députés à la fois. Un bulletin de vote comportant les noms de plusieurs candidats pour chaque parti, c'est ce qu'on appelle une "liste". A titre d'exemple, si les gens de Laval, au lieu de choisir cinq députés à raison d'un député par circonscription comme présentement (c'est le système uninominal), formaient une seule circonscription élisant cinq députés, chaque parti présenterait une liste de cinq candidats (c'est ce qu'on appelle un système plurinominal ou de liste).

Dans la plupart des pays qui recourent au scrutin de liste, on utilise ce qui s'appelle la "liste bloquée". Cela veut dire que l'électeur porte son choix nécessairement sur l'ensemble de la liste d'un parti, mais qu'il ne peut pas modifier l'ordre des candidats sur cette liste.

Cette technique des listes bloquées a été depuis longtemps critiquée sévèrement. Son effet presque inévitable est de nettement privilégier dans le système les candidats en tête de liste. En effet, dans une distribution proportionnelle des sièges, le parti qui a un appui populaire le moindrement sérieux est certain de faire élire ses candidats en tête de liste; inversement, tous les partis sont certains que leurs candidats en queue de liste ne seront pas élus. Pour le candidat lui-même donc, sa position dans l'ordre de la liste est fondamentale. Comme généralement la composition des listes relève de l'initiative de chaque parti, c'est là que se jouent les parties serrées. Ce système peut avoir pour conséquences: la perpétuation des états-majors des partis, le vieillissement du personnel politique, la bureaucratisation des partis et enfin l'incapacité pour l'électorat en général de porter un jugement direct sur les ténors politiques du pays. Toutefois, au Québec, cet aspect peut être compensé par le processus de démocratisation qui a marqué les partis depuis plus de 20 ans. On peut penser que même dans un système de listes bloquées, les militants politiques forceraient les partis à agir démocratiquement.

On peut évidemment débloquer les listes, ou plus positivement recourir à des listes ouvertes. Ainsi, à défaut pour l'Etat d'intervenir dans la vie interne des partis pour tenter d'assurer le caractère démocratique des listes, on peut, par le biais de la loi électorale, accorder directement un contrôle à l'électeur. Ce contrôle peut être plus ou moins imposant. Nous en mentionnerons quatre sortes:

> le vote préférentiel: qui permet à l'électeur d'indiquer son choix pour un seul parti tout en lui permettant d'indiquer lui-même l'ordre dans lequel il préférerait retrouver les candidats de ce parti;
>
> le panachage: qui permet à l'électeur d'exprimer ses choix en passant d'une liste à l'autre;
>
> la liste ouverte: qui permet à l'électeur de faire un seul choix parmi tous les candidats de toutes les listes, son choix servant à indiquer le parti qu'il préfère et son candidat préféré dans cette liste;
>
> la primaire ouverte: qui a lieu avant l'élection et qui remet aux électeurs le pouvoir de fixer la liste et l'ordre des candidats de chaque parti, chaque électeur disposant d'une seule voix qu'il accorde à un seul candidat parmi tous les candidats de tous les partis en présence.

En somme,

- si l'on voulait accorder un contrôle direct à l'électeur, au moins quatre approches sont possibles: (1) le vote préférentiel; (2) le panachage; (3) la liste ouverte; (4) une adaptation québécoise de l'élection primaire ouverte américaine.

CHAPITRE 2

DOCUMENT DE CONSULTATION

SUR LA REFORME DU MODE DE SCRUTIN

Le ministre d'Etat à la Réforme électorale

Février 1982

TABLE DES MATIERES

Chapitre I : Notre guide de réflexion

1. Eviter les distorsions
2. Etablir un élément de représentation régionale
3. Contribuer à assurer la stabilité gouvernementale
4. Eviter la multiplication artificielle des partis politiques
5. Assurer le caractère démocratique des listes de candidats
6. Maintenir une qualité de relation électeur-élu
7. Ne pas augmenter sensiblement le nombre de députés
8. Assurer une certaine permanence des frontières des circonscriptions

Chapitre II : Les deux hypothèses de réforme retenues par le Conseil des ministres

1. La proportionnelle régionale modérée

1.1 Description
1.2 Avantages
1.3 Inconvénients
1.4 Application à diverses élections

2. Le système de compensation régionale

2.1 Description
2.2 Avantages
2.3 Inconvénients
2.4 Application à diverses élections

Chapitre III: Quelques questions de fond additionnelles

1. Liberté de choix de l'électeur
2. Choix des candidats
3. Nombre de sièges par région électorale
4. Elections complémentaires
5. Financement des partis politiques

Annexes

1. Hypothèse de découpage de la carte électorale et d'allocation des sièges aux régions électorales
2. Résultats du sondage du livre vert
3. La mécanique d'allocation des sièges selon la méthode de la plus haute moyenne

Chapitre I : Notre guide de réflexion

Depuis que le Premier ministre a créé la fonction de ministre d'Etat à la Réforme électorale, en décembre 1976, et qu'il a confié à ce ministre le mandat de préparer une réforme du mode de scrutin, la réflexion sur ce dossier a été guidée par huit préoccupations de base:

1. éviter les distorsions entre la proportion du vote populaire reçue par les partis et la proportion subséquente de sièges qui leur sont accordés;
2. établir un élément de représentation régionale;
3. contribuer à assurer la stabilité gouvernementale;
4. éviter la multiplication artificielle des partis politiques;
5. dans la mesure où il faudrait recourir à la technique des listes, assurer le caractère vraiment démocratique de ces listes de candidats;
6. maintenir une qualité de relation électeur-élu;
7. privilégier des formules qui n'augmenteraient pas sensiblement le nombre de sièges à l'Assemblée nationale;
8. assurer une certaine permanence aux frontières des circonscriptions électorales.

1. Eviter les distorsions

Tout le monde est conscient qu'avec le scrutin anglais qu'on utilise depuis toujours au Québec, il arrive qu'il y ait distorsion entre le % de votes que les électeurs donnent à un parti et le % de sièges que ce parti reçoit à l'Assemblée. Ce que généralement on sait moins, c'est qu'avec ce système (étudié à toutes les élections de 1936 à 1981 incluse):

. une distorsion importante se produit à toutes et chacune des élections sans exception;

- la surreprésentation moyenne est de 21.3% alors que la sous-représentation moyenne est de 15.2%;
- cette distorsion peut aller jusqu'à donner la majorité absolue des sièges au parti que la population a choisi deuxième (ce fut le cas en 1944 et en 1966);
- cette distorsion peut faire que le même vote populaire a des sens très différents. (Par exemple:
  - 41.8% des voix, en 1936, a donné au PLQ 14 sièges et la défaite
  - 41.4% des voix, en 1976, a donné au PQ 71 sièges et la victoire);
- cette distorsion se répercute au niveau des élus individuels et fait par exemple:
  - qu'un vote pour le PQ en 1973 ne valait que 10.8% du vote pour le PLQ puisque ça prenait 148,000 voix pour élire un député du Parti Québécois et seulement 16,000 pour élire un député du PLQ;
  - que de 1936 à 1981 inclus, la moitié des députés de l'Assemblée nationale n'avait pas reçu l'appui populaire de 50% des électeurs qui avaient voté.

Notre première tâche était donc de chercher à éliminer, ou au moins à corriger sérieusement ces distorsions. C'est évidemment une tâche fondamentale puisque le but même d'un mode de scrutin c'est ASSURER LA REPRESENTATION FIDELE DE LA VOLONTE POPULAIRE. Assurer cette volonté et distordre cette volonté, c'est poursuivre des démarches irréconciliables.

2. Etablir un élément de représentation régionale

La notion de région, de vie régionale, de dynamisme régional ... n'est pas une notion nouvelle au Québec. Bien au contraire, NOUS SOMMES UN PAYS DE REGIONS. Et depuis quelques années - tout étant devenu énorme: l'Etat, la fonction publique, les compagnies, l'école, l'hôpital ... - il y a tendance à chercher à bâtir le pays sur la base de ses régions. Cela veut dire plus près de la vie réelle des citoyens, plus près de leurs préoccupations concrètes, plus près de leur capacité de décider pour eux-mêmes, par eux-mêmes. Une démarche très importante en ce sens se retrouve dans la loi de l'aménagement (125) et l'apparition des municipalités régionales de comté. Les milieux d'appartenance que sont les MRC constituent probablement la base nécessaire à la vie d'une vraie démocratie régionale.

Or le mode de scrutin actuel ne va pas du tout dans ce sens. Il ne tient pas compte des régions. Au contraire, il les morcelle et met des parties de régions en opposition sans assurer la concertation régionale et encore moins la décision régionale. Dans certains cas, le mode de scrutin prive une région entière de représentation politique importante à l'Assemblée nationale. Par exemple, à l'élection de 1981, la région du Saguenay-Lac-Saint-Jean est restée sans député libéral; la région de l'Outaouais est restée sans député du Parti Québécois.

Nous nous sommes donc demandés si la circonscription électorale actuelle (le comté) était le moyen le plus fonctionnel pour assurer les meilleurs services aux électeurs. Ne faudrait-il pas que le député - ou au moins certains députés - soit un porte-parole régional? Ne faudrait-il pas qu'il puisse être membre d'une équipe régionale responsable? Nous avons voulu épouser cette dimension économique, sociale et culturelle qu'est la région et même la concrétiser si possible davantage. Nous sommes convaincus que le fait d'assurer sur une base régionale une représentation politique plus conforme à la volonté des électeurs contribuera à améliorer le service aux électeurs.

3. Contribuer à assurer la stabilité gouvernementale

Le mode de scrutin utilisé chez-nous, c'est le système uninominal à un seul tour. On l'appelle aussi le "scrutin anglais" parce qu'il est une institution britannique et qu'on ne le retrouve que dans les pays de tradition politique anglophone. Dans la quasi-totalité des autres pays démocratiques au monde, on utilise une forme ou une autre de représentation proportionnelle (RP). Et quand on dit RP, bien des gens, surtout dans les pays utilisant le scrutin anglais, pensent immédiatement à l'instabilité gouvernementale.

Or il y a beaucoup de mythes autour de la relation qu'on établit entre mode de scrutin et stabilité gouvernementale. Les trois pays les plus riches d'Occident sont très stables et ils utilisent la RP: la Suisse, la République fédérale d'Allemagne et la Suède. Inversement, le Canada a fréquemment des gouvernements minoritaires; il en est de même pour l'Ontario. En dépit des crises ministérielles, le même parti est au pouvoir en Italie depuis l'instauration de la République en 1948. Inversement au Québec, depuis 1960, les Québécois ont battu le parti gouvernemental quatre fois sur les sept élections tenues.

Nous avons donc été amenés à chercher un équilibre entre l'objectif d'éliminer les distorsions et celui d'accorder au parti que les électeurs ont favorisé un coup de pouce supplémentaire. C'est ce qu'on appelle une PRIME AU VAINQUEUR. Dans la plupart des pays où il y a RP, on élimine complètement la distorsion (Suède), ou encore on permet

une prime au vainqueur d'au plus 3% (Autriche). Nous avons cherché des mécanismes un peu plus généreux mais loin de la distorsion actuelle moyenne de 20%! Notre but général était de chercher à assurer qu'un parti qui a fini premier aux suffrages populaires et qui a acquis environ 45% du vote total, puisse recevoir la majorité absolue des sièges à l'Assemblée. Une prime au vainqueur donc de quelque 5%.

4. Eviter la multiplication artificielle des partis politiques

Encore ici, quand on songe à modifier le mode de scrutin, on pense souvent à l'apparition soudaine d'une multitude de partis politiques avec le résultat qu'aucun d'entre eux n'arrive à former un gouvernement convenable. Il est vrai qu'un système électoral peut favoriser un plus ou moins grand nombre de partis mais à la base ce sont les électeurs qui en décident. La Hollande utilise la RP et a une foule de partis; cela correspond à ce que les Hollandais appellent une "politique de raccordement" ou de réconciliation qu'ils pratiquent non seulement au gouvernement, mais dans la concertation économique, les nominations dans la fonction publique, l'organisation scolaire, etc. L'Allemagne de l'Ouest utilise aussi la RP sans aucune distorsion permise mais n'a que deux grands partis et un petit ... comme le Canada qui pourtant recourt au scrutin anglais.

Nous avons commencé par accepter la règle fondamentale que ce sont les électeurs qui décident de la vie, de la mort et du nombre des partis politiques. Puis nous avons convenu qu'aucune règle artificielle ou mécanique ne devait être introduite pour faire exprès de créer des partis artificiels, c'est-à-dire sans base populaire sérieuse. La façon habituelle de procéder, c'est de créer un SEUIL DE PARTICIPATION à l'attribution des sièges. Cela veut dire par exemple qu'un parti qui n'a pas atteint 5% du vote national (comme en Allemagne) ou 2.5% (comme en Suède), ne peut pas participer à la distribution proportionnelle des sièges. Une deuxième technique consiste à LIMITER LE NOMBRE des députés à élire dans une région électorale à 3,4 ou 5. Ainsi il est évident que pour retrouver 5 partis dans une circonscription à 5 sièges, il aura fallu que chaque parti ait obtenu exactement 20% du vote ... ce qui risque d'être plutôt exceptionnel!

La technique précise à utiliser dépend bien sûr du mode de scrutin utilisé. Mais l'important pour nous a été de s'assurer qu'on peut éviter la prolifération de partis qui n'ont pas un appui populaire sérieux.

5. Assurer le caractère démocratique des listes de candidats

Si on était amené à choisir une formule quelconque de RP, nous adopterions un scrutin de liste. Cela veut dire qu'au niveau d'une région électorale, il y aura plusieurs députés à élire (puisqu'on ne peut pas distribuer proportionnellement 1 siège, ni même de façon sérieuse 2!) La conséquence de ceci, c'est que l'électeur se retrouve devant un bulletin où s'inscrivent, non pas "le" candidat de chaque parti, mais "la liste" de candidats de chaque parti. Dans une région électorale à 3 députés, chaque parti présente une liste de 3 candidats.

Or pendant longtemps et dans plusieurs pays, on a utilisé le scrutin de liste bloquée. Cela veut dire que l'électeur pouvait choisir entre les partis mais devait se conformer à l'ordre sur la liste établi par le parti. Comme les poids lourds des partis s'appropriaient les têtes de listes, ils étaient quasi automatiquement élus. La vraie bataille ne se faisait pas devant les électeurs mais au sein des organisations de partis. Le résultat général de cette situation c'est que les establishments partisans échappaient au contrôle populaire, constituaient des Parlements de vieillards et se perpétuaient à la tête du gouvernement.

Contrairement à ce que plusieurs pensent, la technique de la liste bloquée est facile à déjouer. C'est une simple question de volonté politique. Il suffit d'adopter la technique de la liste ouverte! Nous verrons plus

loin les variantes possibles de la liste ouverte, mais disons pour tout de suite qu'elle se base sur L'AUTONOMIE DE L'ELECTEUR. Cela veut dire qu'il suffit de supprimer l'obligation pour l'électeur de se conformer à l'ordre des candidats que le parti a choisi de suivre sur sa liste. A partir du moment où l'électeur est libre de ne pas suivre l'ordre établi par le parti, il reprend le contrôle réel sur les candidats et il élimine la bataille interne des partis pour déterminer les têtes de listes.

6. Maintenir une qualité de relation électeur-élu

Sans la présence active de députés à l'Assemblée, une très importante fonction de porte-parole populaire ne serait pas assumée. Sans la présence active du député dans le comté, une foule énorme de besoins locaux resteraient sans réponse. Le député est un élu près du peuple, un intermédiaire populaire privilégié.

Mais en même temps, les électeurs trouvent facilement que les députés, il y en a trop, ils sont trop payés, ils n'ont pas de pouvoir réel. D'un sondage que nous avons fait faire par des professeurs de l'Université Laval en novembre 1978, il est ressorti notamment:

- que 74.7% des répondants n'avaient jamais rencontré le député de leur comté;

- que 62.8% ne savent pas où se trouve le bureau du député;

- que 92.1% n'ont jamais rien demandé à leur député.

L'occasion d'une réforme du mode de scrutin est évidemment une occasion unique pour voir s'il y a moyen d'améliorer la qualité de la relation député/citoyen ou électeur/élu. Or dans le système actuel, au moins la moitié des électeurs sont représentés par un député contre qui ils ont voté. Avec une région électorale à plusieurs députés, la quasi totalité des électeurs se trouveraient représentés par un député à eux ... FINI LES ELECTEURS ORPHELINS. Avec plusieurs députés à sa disposition, l'électeur aurait un recours immédiat contre un député dont il n'est pas satisfait. Avec une équipe de députés à son service, l'électeur risque davantage de trouver des solutions plus larges à des problèmes plus importants. Avec une équipe de députés reliés à une région dynamique réelle comme la MRC ou un ensemble de MRC, au lieu du comté traditionnel qui ne correspond la plupart du temps à aucune autre institution, les électeurs risquent davantage d'être incités à s'impliquer eux-mêmes dans le développement local et régional. Si les partis sont tenus de présenter des listes de candidats, c'est-à-dire en réalité une équipe de candidats, le besoin d'assurer une juste représentation sera plus évident que maintenant et une des conséquences bénéfiques sera de multiplier le nombre des femmes à l'Assemblée nationale puisqu'il ne saurait y avoir une liste équilibrée si elle ne comporte pas des candidates: voilà qui pourrait contribuer à briser le monopole masculin à l'Assemblée nationale. En fait, tous les grands mouvements de pression de la société (secteur économique, groupes écologiques, monde agricole, etc) pourraient plus aisément tenter d'être directement représentés.

Voilà quelques-unes seulement des avenues explorées dans le but de s'assurer qu'on peut non seulement préserver la fonction indispensable d'intervenant populaire qu'est le député mais qu'on peut, bien au-delà, penser à une revitalisation très importante du rôle du député.

7. Ne pas augmenter sensiblement le nombre de députés

Une autre perception populaire bien répandue est à l'effet que nous avons déjà suffisamment de députés. Cette perception est très discutable si on compare le Québec à des sociétés de même taille qui ont toutes des Assemblées plus nombreuses. Par ailleurs, l'idée qu'on s'en fait au Québec tient probablement à ce qu'aux 122 députés du Québec s'ajoutent les 74 élus à Ottawa. C'est donc avec la Souveraineté qu'on pourrait reprendre une analyse mieux réfléchie sur cette question. Mais entre-temps, la perception actuelle est tenace: le sondage de 1978 men-

tionné plus haut indiquait que s'il fallait augmenter le nombre des députés d'un tiers (donc un total d'environ 150 ou 160), seulement 19.5% des répondants seraient favorables, alors que 55.3% ne le seraient pas. D'ailleurs de toutes les propositions de changements faites aux personnes interrogées, c'est celle d'augmenter le nombre de députés qui fut reçue le plus négativement.

Une dimension de notre analyse a donc été de privilégier les avenues de réforme qui maintenaient intégralement ou sensiblement l'Assemblée nationale à 122 sièges. C'est une des raisons qui a milité pour que ne soient pas retenues finalement deux hypothèses du livre vert: celle du scrutin mixte 2/3-1/3 qui apparaissait au programme du Parti Québécois jusqu'au VIIIe Congrès, et celle du scrutin mixte allemand qui appelait un dédoublement du nombre des sièges. Nous nous sommes à l'inverse orientés, comme on le verra dans les pages suivantes, vers deux hypothèses: l'une maintient l'Assemblée à 122 sièges; l'autre appliquée par simulation aux élections depuis 1936, n'ajoute en moyenne que 12 députés. En somme, il nous était important de prouver que réformer n'est pas bouleverser et qu'il est POSSIBLE DE VIVRE DEMAIN AVEC LE PARLEMENT D'AUJOURD'HUI.

8. Assurer une certaine permanence aux frontières des régions électorales

Il n'y a personne - électeur, militant politique, député - qui ne connaisse le bardassement des frontières de comtés. Les circonscriptions dans le mode de scrutin actuel sont taillées pour élire un seul député correspondant à un nombre moyen d'électeurs. Comme le nombre d'électeurs forcément varie, les frontières de la circonscription vont inévitablement faire de même. Très souvent l'électeur de Montréal, de Québec, de Laval ou de Longueuil ignore dans quel comté il se trouve jusqu'au jour où les "posters" politiques apparaissent au balcon. En milieu rural, les frontières sont plus claires mais leur modification souvent plus douleureuse. Cette situation en est une permanente. Ainsi le rapport préliminaire de la Commission de la représentation électorale 1981, indique que par rapport aux normes de la loi actuelle, il faudra modifier la carte électorale puisque 24 circonscriptions ont dépassé le seuil maximal de 40,000 et 22 autres s'apprêtent à le dépasser puisqu'elles ont entre 38,000 et 40,000 électeurs. 46 comtés à remanier, c'est la carte entière qu'il faut refaire.

Notre recherche de frontières permanentes - en tous les cas plus permanentes que maintenant - nous a conduit rapidement aux MRC. Les MRC constituent des territoires d'appartenance. Regroupés, ces territoires d'appartenance doivent constituer des régions de concertation. Si le Québec se donne une politique de décentralisation, ces régions, ou MRC regroupées, deviendront des régions de planification et de décision politique régionale. POURQUOI LES REGIONS NOUVELLES NE SERAIENT-ELLES PAS EN MEME TEMPS DES REGIONS ELECTORALES? Ainsi une région électorale, constituée d'une MRC ou d'un regroupement de MRC, aurait, selon sa population totale, 3, 4 ou 5 députés. Les variations dans le nombre des électeurs affecteraient le nombre de députés: on pourrait passer de 4 à 3, ou de 4 à 5 et même 6, etc. Mais les frontières de la région électorale demeureraient permanentes. Les électeurs développeraient un sentiment d'appartenance politique permanente et on aura mis fin aux constantes refontes de la carte.

Chapitre II: Les deux hypothèses de réforme retenues par le Conseil des ministres

Le Conseil des ministres à sa réunion du 7 octobre 1981, a retenu deux hypothèses de réforme présentées par le ministre d'Etat à la Réforme électorale. Ce chapitre présente ces deux hypothèses.

1. La proportionnelle régionale modérée appliquée à l'ensemble du Québec

1.1 Description:

Le système conçu par Vincent Lemieux en 1971 constitue la troisième hypothèse véhiculée par le livre vert. (1)

(1) Burns, Robert: Un citoyen, un vote. Livre vert sur la réforme du mode de scrutin, Gouvernement du Québec, Éditeur officiel, avril 1979, 116 pages.

Le contenu de ce livre vert a aussi fait l'objet d'un journal à large diffusion. Les citoyens qui parcouraient le livre vert ou le journal étaient invités à répondre à un questionnaire. Une compilation des questionnaires retournés apparaît à l'annexe no 1.

C'est celle qui retient, et de loin, le plus la faveur des répondants au questionnaire. Aux pages 59 à 74, le livre vert présente une description graphique de la RPRM, une description de son fonctionnement, des cartes et des transpositions statistiques à partir des élections de 1976. Appliquée à l'élection du 13 avril 1981, la RPRM peut se décrire succinctement comme suit:

1.1.1 l'Assemblée nationale compte 122 députés;

1.1.2 les 122 sièges sont regroupés en régions électorales, chacune comprenant pas moins de trois députés et pas plus de cinq. (Dans l'application ici, il y a 29 régions électorales) (voir annexe 2);

1.1.3 dans chaque région électorale, chaque parti présente aux électeurs une liste de 3, 4 ou 5 candidats selon le cas;

1.1.4 l'électeur exprime son choix en votant pour la liste d'un des partis en présence. (Ceci est la technique de la liste bloquée. Nous avons dû l'utiliser parce que pour appliquer un modèle sur une élection réelle, il faut supposer que les électeurs auraient choisi les mêmes partis qu'ils ont choisis à l'élection réelle. Ceci n'est pas nécessairement vrai en réalité; au contraire, il est même probable qu'un changement du mode de scrutin entraînera au moins quelques changements dans le comportement électoral);

1.1.5 à la suite de la votation, l'attribution des sièges entre les partis se fait par l'application de la méthode de la plus haute moyenne.

Toute cette opération est décrite à l'annexe no 3.

1.2 Les avantages de la RPRM:

Les raisons de modifier ou d'écarter le scrutin uninominal à un tour et d'y substituer la RPRM peuvent être ramassées sous trois chapeaux:

- corriger efficacement le système actuel
- marier changement et simplicité
- se situer dans une position fertile pour l'avenir

1.2.1 Correction efficace du scrutin anglais

a) Restaurer la représentativité au centre du système

De 1936 à 1981, le parti gagnant aux élections québécoises a profité d'une surreprésentation moyenne de 21.3% (différence entre le % de sièges obtenus et le % de suffrages reçus); le parti perdant a subi une sous-représentation moyenne, sur la même période, de 15.2%. Le 13 avril 1981, l'écart entre le PQ et le PLQ dans le suffrage populaire a été de 3.1%. L'écart entre le PQ et le PLQ en terme de sièges à l'Assemblée nationale est de 31.2%. La RPRM appliquée à la même élection aurait permis une surprésentation à l'Assemblée nationale de 6.6%, quand même honorablement plus près de la distorsion tolérée dans la grande majorité des pays démocratiques.

b) Permettre à tous les électeurs de gagner

Dans la RPRM, tous les électeurs, au plan de la région électorale, gagnent leurs élections. La région électorale devient une région naturelle, une zone économique entière, un secteur de métropole.

1.2.2 Simplicité de la formule de rechange

a) Pas vraiment nouveau

La RPRM est simple parce qu'elle est dérivée directement du mode de scrutin actuel en regroupant les 122 circonscriptions uninominales en 29 régions électorales. La nouveauté pour l'électeur ne sera pas dans le mode de scrutin - les régions politiques du Québec sont déjà identifiées et vécues - mais dans le processus de votation.

b) Le même nombre de sièges

La RPRM comporte l'avantage qu'il n'y a pas besoin d'avoir un seul siège de plus.

c) Stabilité des frontières

La RPRM est basée sur des régions électorales stables. Les variations de population d'une région à l'autre se traduisent par une variation dans le nombre de députés à élire par région électorale, sans qu'on ait à en affecter les limites.

d) La non-multiplication des partis

La RPRM n'a pas besoin de seuil de participation à la distribution des sièges puisqu'elle n'alloue que trois, quatre ou cinq sièges par circonscription. Le maximum de partis envisageable dans une circonscription serait donc de 3, 4 ou 5 selon le cas et seulement dans le cas où chacun des partis aurait obtenu le même nombre de votes! En réalité, la RPRM inciterait fortement au bipartisme national. Elle serait par contre un stimulant à la création de partis régionaux. Pour les éviter ou les contenir, il appartiendrait aux partis nationaux de ne pas négliger les régions.

e) La prime au vainqueur

La technique utilisée pour calculer l'attribution des sièges est suffisante pour introduire une prime au vainqueur. Les primes dans un système de RP varient normalement entre 5 à 10%.

1.2.3 Une formule adaptée à l'avenir

a) Vers une décentralisation efficace

Une autre dimension vitale du mouvement politique depuis plusieurs années est celle qui veut s'opposer à la bureaucratisation et au gigantisme de l'Etat par des formes diverses de déconcentration, de décentralisation ou de régionalisation. La région électorale à laquelle recourt la RPRM peut faire de la région administrative actuelle une vraie région politique dont les composantes seraient les municipalités régionales de comtés en voie de constitution. Le rôle local du député actuel va être progressivement absorbé au niveau de la MRC et cette absorption sera probablement harmonieuse et fertile puisque les frontières de la MRC sont justement conçues en fonction de la vie économique et sociale réelle des populations. Ainsi on peut penser que la politique d'aménagement (loi 125), la progressive décentralisation des fonctions scolaires, de santé, de construction de routes secondaires, etc, remplaceront avantageusement les fonctions

locales du député dans le scrutin uninominal à un tour. Inversement la RPRM prépare progressivement le député à être le lien régional entre la MRC et le gouvernement du Québec, à être le porte-parole politique au niveau de la région naturelle.

1.3 Inconvénients:

Ce système est celui des trois qui heurte le plus directement notre tradition électorale. Ne plus avoir un seul député mais plusieurs, se retrouver dans un comté plus grand, avoir des gouvernements numériquement moins forts que ceux que l'on a connus, prendre le risque plus grand de gouvernements minoritaires ... voilà quelques-unes des importantes habitudes nouvelles qu'il faudra apprendre collectivement à accepter;

et si un système nouveau a des conséquences pour les électeurs, il est certain qu'il en a aussi d'énormes pour les élus. Le député devra s'habituer à être contesté par d'autres députés dans la même circonscription. Le ministre, occupé par ses tâches administratives, verra des députés adversaires actifs dans sa circonscription. Le député qui ne donne pas satisfaction à un électeur verra celui-ci passer chez ses adversaires dans l'espoir de services meilleurs. Voilà quelques-unes des attitudes nouvelles que ce genre de système va normalement créer.

1.4 Application de la RPRM à diverses élections:

Si on applique la RPRM aux résultats d'élections précédentes, en utilisant la technique de la plus haute moyenne et les 28 régions électorales du livre vert, on obtient les résultats suivants:

Simulation pour l'élection de 1981 (122 députés)

(système actuel)	(RPRM)
- alors que le PQ a obtenu	- le PQ aurait obtenu
. 80 sièges	. 65 sièges
. pour 49.2% des voix	. pour 49.2% des voix
. soit 65.6% des sièges	. soit 53.3% des sièges
. ou une distorsion favorable de 16.4%	. ou une distorsion favorable de 4.1%
- alors que le PL a obtenu	- le PL aurait obtenu
. 42 sièges	. 57 sièges
. pour 46.0% des voix	. pour 46.0% des voix
. soit 34.4% des sièges	. soit 46.7% des sièges
. ou une distorsion négative de 11.6%	. ou une distorsion positive de 0.7%

Simulation pour l'élection de 1976 (110 députés)

(système actuel)	(RPRM)
- alors que le PQ a obtenu	- le PQ aurait obtenu
. 71 sièges	. 55 sièges
. pour 41.4% des voix	. pour 41.4% des voix
. soit 64.5% des sièges	. soit 50% des sièges
. ou une distorsion favorable de 23.1%	. ou une distorsion favorable de 8.6%
- alors que le PL a obtenu	- le PL aurait obtenu
. 26 sièges	. 37 sièges
. pour 33.8% des voix	. pour 33.8% des voix
. soit 23.6% des sièges	. soit 33.6% des sièges
. ou une distorsion défavorable de 10.2%	. ou une distorsion défavorable de 0.2%

Simulation pour l'élection de 1973 (110 députés)

(système actuel)	(RPRM)
- alors que le PQ a obtenu	- le PQ aurait obtenu
. 6 sièges . pour 30.2% des voix . soit 5.4% des sièges . ou une distorsion défavorable de 24%	. 33 sièges . pour 30.2% des voix . soit 30% des sièges . ou une distorsion défavorable de 0.2%
- alors que le PL a obtenu	- le PL aurait obtenu
. 102 sièges . pour 54.7% des voix . soit 92.7% des sièges . ou une distorsion favorable de 38%	. 70 sièges . pour 54.7% des voix . soit 63.8% des sièges . ou une distorsion favorable de 9.1%

Simulation pour l'élection de 1970 (ramenée à 110 députés)

(système actuel)	(RPRM)
- alors que le PQ a obtenu	- le PQ aurait obtenu
. 7 sièges . pour 23.5% des voix . soit 6.4% des sièges . ou une distorsion défavorable de 17.1%	. 23 sièges . pour 23.5% des voix . soit 20% des sièges . ou une distorsion défavorable de 3.5%
- alors que le PL a obtenu	- le PL aurait obtenu
. 72 sièges . pour 45.4% des voix . soit 66.6% des sièges . ou une distorsion favorable de 21.2%	. 60 sièges . pour 45.4% des voix . soit 54% des sièges . ou une distorsion favorable de 8.6%

Simulation pour l'élection de 1966 (ramenée à 110 députés)

(système actuel)	(RPRM)
- alors que le PL a obtenu	- le PL aurait obtenu
. 50 sièges . pour 47.2% des voix . soit 46.3% des sièges . ou une distorsion défavorable de 0.9%	. 59 sièges . pour 47.2% des voix . soit 53% des sièges . ou une distorsion défavorable de 6%
- alors que L'UN a obtenu	- l'UN aurait obtenu
. 56 sièges . pour 40.9% des voix . soit 51.8% des sièges . ou une distorsion favorable de 10.9%	. 50 sièges . pour 40.9% des voix . soit 45% des sièges . ou une distorsion favorable de 4.1%

2. Le système de compensation régionale

2.1 Description du système de compensation régionale:

L'ensemble du Québec est divisé en régions électorales regroupant de trois à cinq circonscriptions électorales. Ainsi pour les élections de 1981, la carte électorale du Québec aurait été formée de 28 régions électorales regroupant 122 comtés; en 1976 et 1973, il

y aurait eu 28 régions électorales pour 110 comtés; tandis qu'aux élections de 1970 et 1966, les électeurs de 108 comtés auraient voté dans 26 régions électorales.

Dans ce système, les électeurs ont à élire un député dans chacune des circonscriptions électorales au scrutin uninominal à un tour. Dans les régions où un parti a enlevé l'ensemble des circonscriptions électorales, le parti qui termine deuxième quant au nombre de voix exprimées dans l'ensemble de la région électorale, se voit accorder un député pour compenser le monopole régional de représentation exercé par le parti qui a raflé tous les sièges.

Quant au mode de désignation du député qui aura à représenter les forces de l'opposition à l'Assemblée nationale, deux formules peuvent être explorées:

a) le parti qui a terminé second quant aux suffrages exprimés dans la région électorale pourrait désigner pour le représenter à l'Assemblée nationale celui de ses candidats qui a obtenu le plus de voix dans une circonscription électorale ou le plus grand pourcentage de voix. Par exemple, dans la région électorale du Saguenay-Lac-Saint-Jean, où le Parti Québécois en 1981 a fait élire son représentant dans chacune des cinq circonscriptions électorales et où le Parti libéral a terminé second quant aux suffrages exprimés dans l'ensemble de la région, c'est le candidat libéral de Roberval qui aurait été désigné comme représentant;

b) une seconde formule de désignation laisserait au parti qui a droit de désigner un tel représentant le soin de le faire conformément à ses statuts, par le biais d'une convention régionale par exemple.

2.2 Les avantages du système de compensation régionale:

Les habitudes des électeurs ne sont pas bouleversées, puisque le système du scrutin uninominal à un tour demeure utilisé.

Dans les cas où un parti exerce un monopole de représentation dans une région, les électeurs du principal parti d'opposition dans la région gagnent un représentant à l'Assemblée nationale, compensant ainsi une faiblesse flagrante du mode de scrutin uninominal à un tour.

Un parti qui prend plus de 30% des voix à l'échelle nationale peut aspirer à compter un représentant dans la majorité des régions.

2.3 Les désavantages du système de compensation régionale:

Ce système corrige peu les distorsions occasionnées par le mode de scrutin uninominal à un tour. Ainsi en 1973, malgré les corrections apportées par le système, le PLQ avec 54.7% des suffrages exprimés accapare encore 77.3% des sièges de l'Assemblée nationale. Quant au PQ, avec 30.2% des voix, son pourcentage des sièges passe de 5.4% à 19.7%, laissant subsister une distorsion négative en sa défaveur de 10.5%.

Ce système introduit une seconde catégorie de députés et risque de faire entrer par la petite porte des candidats qui ont été battus dans un comté. Ce désavantage peut toutefois être compensé par le nombre d'électeurs représentés.

2.4 Application du système de compensation régionale à différentes élections:

En 1981, le scrutin uninominal aurait conduit à 13 monopoles régionaux de représentation, 9 en faveur du Parti Québécois et 4 en

faveur du Parti libéral. Le Parti Québécois aurait donc obtenu 4 députés supplémentaires pour compenser son absence de représentation dans quatre régions, tandis que le PLQ aurait obtenu 9 députés. Le PQ aurait donc, avec 49.2% des voix, contrôlé 84 des 135 sièges de l'Assemblée nationale, soit 62.2% des sièges, tandis que dans le système actuel, il contrôle 80 des 122 sièges pour une proportion de 65.6%. Quant au PLQ, avec 46% des suffrages, il contrôlerait 51 des 135 sièges, soit 37.8%, alors que le système actuel ne lui laisse que 42 des 122 sièges, soit 34.4%. Quant au nombre d'électeurs représentés, les neuf députés du PLQ auraient représentés 391,592 électeurs, soit en moyenne 43,550 électeurs, tandis que les 4 députés du Parti Québécois auraient représenté 173,055 électeurs, soit en moyenne 43,263 électeurs.

En 1976, les électeurs de 9 régions ont donné un monopole de représentation à un parti, soit 8 en faveur du Parti Québécois et 1 en faveur du PLQ. Le PLQ aurait donc obtenu pour 33.8% des suffrages, 34 sièges sur 119 au lieu de 26 sièges sur 110, accaparant ainsi 28.6% des sièges au lieu des 23.6% réellement obtenus. Avec un député supplémentaire, le PQ aurait vu son total de sièges passer de 71 à 72 et son pourcentage de sièges diminuer de 64.5 à 60.5% pour un pourcentage de voix de 41.4%. Le député supplémentaire du PQ aurait représenté 35,988 électeurs, tandis que les 8 nouveaux députés du PLQ auraient représenté en moyenne 39,055 électeurs.

C'est en 1973 que le système de compensation régionale aurait joué le plus à fond, car dans 22 des 26 régions, les électeurs ont accordé un monopole de représentation au PLQ. Le système aurait alors octroyé au PQ 20 nouveaux députés pour un total de 26 sur 132, soit 19.7% des sièges au lieu des 5.4% qu'il a effectivement obtenus, malgré qu'il ait obtenu 30.2% des suffrages. Le Ralliement créditiste aurait obtenu deux sièges supplémentaires et ses 2 nouveaux députés auraient représenté une moyenne de 23,012 électeurs. Quant aux 20 nouveaux députés du PQ, ils auraient représenté en moyenne 32,269 électeurs.

En 1970, le PQ aurait obtenu 6 sièges supplémentaires, soit un total de 13 sièges sur 118; le PLQ aurait obtenu 2 sièges supplémentaires, soit 74 sur 118; l'Union nationale aurait obtenu 2 sièges supplémentaires, soit 19 sur 118.

En 1966, avec 40.9% des suffrages exprimés, l'Union nationale aurait obtenu 62 des 119 sièges, soit 52.1% des sièges; ce parti aurait eu droit à 6 sièges supplémentaires, tandis que le PLQ aurait obtenu 5 sièges supplémentaires pour un total de 55 sièges sur 119, soit 46.2% des sièges. En 1966, le système de compensation régionale aurait donc accentué la distorsion entre le pourcentage des voix et le pourcentage des sièges obtenus en faveur de l'Union nationale.

Chapitre III : Quelques questions de fond additionnelles

1. Liberté de choix de l'électeur

Avec la formule de compensation régionale, les électeurs continuent à élire un seul député dans leur circonscription électorale et rien n'est changé dans leurs habitudes de vote. Par contre, la RPRM fait élire plusieurs députés dans une région électorale donnée. C'est donc dire, qu'au moment de l'élection, l'électeur a devant les yeux un bulletin de vote où, sous le nom de chaque parti en liste, apparaissent les noms d'autant de candidats qu'il y a de sièges à combler dans la région électorale. Le genre de choix que la loi permet d'effectuer sur ce bulletin de vote peut varier et permettre un plus ou moins grand contrôle de l'électeur sur le résultat final du vote.

L'électeur partisan inconditionnel d'un parti peut sans doute admettre que la responsabilité de choisir l'ordre dans lequel seront élus les candidats de ce parti relève de ses instances démocratiques. Il votera pour le parti de son choix et accepte que celui-ci détermine qui sera élu en premier, en deuxième, etc, selon le nombre de total de sièges auquel il aura droit. Cet électeur peut alors favoriser la technique des listes bloquées qui permet aux partis de déterminer à l'avance l'ordre des candidats élus mais qui limite considérablement l'étendue de son choix.

Par contre, tout en appuyant l'orientation générale et le programme d'un parti, l'électeur peut vouloir garder la possibilité de déterminer lui-même lequel des candidats de ce parti il voudrait par-dessus tout voir élu. Il exigera alors la liberté de pointer son candidat préféré sur la liste des candidats de son parti et s'attendra à ce que l'ordre des élus dépende de la popularité de chacun telle que dégagée par le vote. La technique des listes ouvertes répond à ces exigences. Ajoutons que les candidats peuvent être inscrits par ordre alphabétique sur la liste ou par ordre de préférence du parti. Dans le deuxième cas, le parti se permet d'indiquer aux électeurs son ordre de préférence sans, toutefois, lui imposer quoique ce soit.

D'autres électeurs, sans doute les plus intéressés par la vie politique, peuvent insister sur le droit d'effectuer autant de choix qu'il y a de sièges à combler et privilégier la liste préférentielle. Il ne s'agit plus alors de cocher le nom du candidat préféré; il faut plutôt mettre un numéro correspondant à son ordre de préférence à côté de chacun des candidats du parti choisi. Cette opération peut être difficile à faire pour plusieurs électeurs et, si elle raffine considérablement leur marge de manoeuvre, elle augmente le temps nécessaire au vote et complique singulièrement le dépouillement du scrutin.

Enfin, surtout pour ceux qui ne sont pas attachés aux partis, qui préfèrent fonder leur choix sur le candidat et qui aiment assurer eux-mêmes une bonne opposition, la technique du panachage s'impose. L'électeur se voit alors accorder le droit d'effectuer autant de choix qu'il y a de sièges à combler et ce, parmi tous les partis en liste. Il doit donc, comme précédemment, numéroter ses choix. Cette technique est certainement celle qui favorise la plus grande autonomie de l'électeur, mais elle pose les mêmes réserves que celles énoncées à propos de la liste préférentielle.

2. Le choix des candidats

Comme la formule de compensation régionale ne change rien aux circonscriptions électorales ni au nombre de sièges à y pourvoir, le déroulement des conventions de mise en candidature que nous connaissons ne sera pas appelé à changer dans cette hypothèse. La question qui mérite réflexion avec cette formule, est celle du choix du député qui irait compenser le monopole d'un autre parti dans une région.

Deux avenues principales s'ouvrent à la solution de cette question. Ou bien le candidat qui a obtenu le plus de votes parmi ceux du parti qui est deuxième dans la région est automatiquement choisi; ou bien encore, il y a marge de manoeuvre pour le parti qui obtient un siège de compensation. La première solution est simple et respecte la tendance du vote populaire dans la région. La deuxième hypothèse permet au parti de choisir celui qu'il juge le plus apte à certaines fins. Dans ce cas, cependant, il faut prévoir si la loi fixera des bornes à cette marge de manoeuvre (ex.: le député doit être choisi à l'intérieur des candidats de la région, au moment d'une convention) ou si elle laissera le parti tout à fait libre (ex.: le chef de l'opposition choisit qui il juge bon d'amener dans les rangs de l'opposition).

La RPRM, pour sa part, demande aux partis de s'ajuster à une nouvelle réalité importante. La région électorale est plus grande que la circonscription traditionnelle, elle compte plus d'électeurs et il faut y choisir plusieurs candidats.

Il est d'abord évident, qu'afin d'assurer leurs chances de succès, les partis auront tendance à rendre leur liste de candidats la plus représentative possible du territoire de la région électorale. Ils verront, sans doute aussi, un avantage à la rendre représentative de la réalité sociale et économique.

Afin d'assurer cet équilibre des listes de candidats, et malgré l'évidence d'un rôle et de responsabilités accrus pour l'instance régionale d'un parti, on peut penser que les partis feront preuve de l'imagination et de la volonté nécessaires à l'existence d'instances locales bien vivantes. Pensons par exemple que la région électorale est issue d'un regroupement de MRC et que celles-ci peuvent offrir une assise intéressante à ces instances locales.

La convention de mise en candidature pose aussi des questions nouvelles. Il ne s'agit plus de choisir un candidat parmi deux ou trois aspirants, mais bien de se fixer sur 3, 4 ou 5 candidats parmi 10, 15 ou 20 aspirants. (Les critères d'équilibre de la liste viennent compliquer le processus de décision. Une tendance pourrait cependant se manifester: celle de présenter des équipes déjà constituées, équipes dont les militants pourront ou non respecter l'entité).

Est-il réaliste, aussi, de penser à des conventions regroupant quelque 3,000 militants? Encore là, les partis du Québec sauront certainement, comme d'autres partis dans le monde l'ont fait, faire face à la musique. Par exemple, les partis pourraient tenir, dans chaque région électorale, une seule convention en plusieurs étapes où les militants de chaque section locale auraient l'occasion d'exprimer leurs préférences quant à la composition de l'équipe régionale.

L'essentiel réside dans le maintien du processus démocratique du choix des candidats. Et à ce moment, rien n'indique dans la tradition de nos partis, que l'Etat ait à réglementer leur choix.

3. <u>Le nombre de sièges par région électorale</u>

D'une part, la formule de compensation régionale et la RPRM tentent toutes deux de se conformer à la réalité régionale du Québec. De grandes régions naturelles et relativement homogènes sur le plan géographique, social, économique et culturel sont identifiables. Cette réalité aurait avantage à être traduite en terme de représentation et de responsabilité politiques.

D'autre part, nous ne saurions parler de représentation proportionnelle, assurant un degré respectable de fidélité, sans qu'un nombre minimum de représentants puissent être élus sur un territoire donné. Il ne saurait non plus être question de permettre que les tendances les plus minoritaires soient facilement représentées à l'Assemblée nationale. La stabilité et la cohérence gouvernementales risqueraient d'en souffrir énormément.

La consécration des réalités régionales, une juste représentation des opinions diverses de notre société et une stabilité gouvernementale cherchent donc à s'équilibrer de diverses façons dans ces deux formules de mode de scrutin.

La formule compensatoire s'attache moins à la question d'une représentation fidèle des courants d'opinion. Mais dans la mesure où, par le jeu des règles du mode de scrutin uninominal, un parti obtiendrait le monopole de représentation d'une région, elle assure que le parti en deuxième place aura un représentant à l'Assemblée nationale. Elle serait aussi en mesure de consacrer le caractère de la région où elle opère cette compensation si cette région garde des frontières stables.

La RPRM délaisse le mode de scrutin uninominal à un tour et instaure un mode de scrutin proportionnel. La limite minimale de 3 candidats par région électorale veut justement assurer qu'il y ait proportionnalité

entre les votes exprimés et les sièges obtenus. En dessous de 3, aucune proportionnalité quelque peu fidèle n'est possible. Nous connaissons déjà les résultats du scrutin uninominal. Deux candidats ne sauraient non plus apporter de corrections valables, alors qu'avec 34% des votes, un parti serait toujours en mesure d'obtenir 50% des sièges.

Le maximum de 5 sièges par région joue, pour sa part, un rôle stabilisateur en même temps qu'il permet une représentation assez fidèle des principaux courants d'opinion. Avec 17% des voix, un parti est assuré d'un siège, donc de 20% de représentation.

Par contre, comme il existe généralement un parti capable de convaincre 40% de l'électorat, il serait pratiquement impossible de voir plus de 3 ou 4 partis se diviser les sièges. Cette limite maximale, combinée à la méthode d'attribution des sièges (la plus haute moyenne) constitue donc un frein efficace à prolifération des partis marginaux.

Cependant, le désir de respecter le mieux possible l'entité des régions et la nécessité d'allouer les sièges aux régions selon leur population électorale pourraient nous amener à considérer des régions à 6 sièges. Cette nouvelle situation favorise un peu plus la montée de partis marginaux. Mais un seuil de participation de 14% (quand même élevé) et le nombre restreint de régions de cette taille diminuent grandement ce genre de risques, surtout au plan national. Il s'agit de décider à quel dieu sacrifier: à celui de la stabilité assurée à tout prix ou à celui de respect de la réalité régionale.

4. Les élections complémentaires

Dans le cas de la compensatoire régionale, une élection complémentaire peut se présenter dans deux situations différentes.

Dans une région électorale, le parti A a quatre sièges et le parti B un siège. C'est ce dernier qui est sujet à une élection complémentaire. Si le candidat du parti B gagne l'élection, la situation est identique à celle précédant l'élection. Si le candidat du parti A remporte l'élection complémentaire, le parti A se retrouve en situation de monopole et le parti B a donc droit à un siège de compensation. La solution la plus simple est de désigner le candidat du parti B, battu à l'élection, comme député par compensation. On ne fait donc plus référence à la situation qui avait eu lieu lors de l'élection générale et au classement des candidats du parti B battus à ce moment-là.

Dans une région électorale, le parti A a le monopole des sièges, le parti B ayant un député par compensation. Une élection complémentaire amène une victoire du candidat du parti B, brisant le monopole du parti A et privant ainsi le parti B de son siège de député par compensation. Que devient alors le député qui avait obtenu son siège par compensation lors de l'élection générale? Pour prévenir cette situation, le parti B peut présenter lors de l'élection complémentaire son député obtenu par compensation. Cette formule présente l'avantage pour le parti B de pouvoir compter sur un candidat déjà connu régionalement, mais l'inconvénient de ne pouvoir faire appel à une personnalité nouvelle.

Il y a toujours la solution pour le parti B de présenter un nouveau candidat lors de l'élection complémentaire; si celui-ci est élu et prive le parti A de la situation de monopole, il oblige alors le député du parti B, obtenu par compensation, à démissionner.

Dans le cas de la RPRM, la situation est quelque peu différente puisque les députés sont élus collectivement au niveau de la région électorale.

La formule la plus simple, la plus démocratique mais aussi la plus onéreuse. Pour le siège devenu vacant, une élection uninominale est organisée pour l'ensemble de la région électorale. Le candidat élu prend place dans l'équipe régionale des députés. Cette solution est

onéreuse d'abord parce que pour un siège on doit faire une élection à la grandeur de la région, ensuite parce que la situation peut se répéter plusieurs fois durant un mandat électoral dans la même région.

De plus, cette formule peut introduire une distorsion dans la représentation des partis. Dans une région (Saguenay-Lac-Saint-Jean par exemple), le parti A possède 4 députés et le parti B un député; il y a de fortes chances pour que lors de l'élection complémentaire, le candidat du parti A obtienne plus de voix que celui du parti B. Le parti A se retrouve donc en situation de monopole régional. Pour palier à cette situation un peu injuste, on pourrait prendre comme règle que si le candidat du parti B obtient un pourcentage de vote égal ou supérieur à celui de son parti lors de l'élection générale, il est déclaré élu.

Pour éviter d'avoir à faire une élection complémentaire, la solution consiste à faire des candidats de chaque liste qui n'ont pas été élus, les suppléants de ceux qui le sont. Lorsqu'un député d'une région libère son siège à la suite d'une démission ou d'un décès, le candidat de sa liste qui a terminé au premier rang de ceux qui n'ont pas été élus prend sa place.

Cette solution, tout en ayant l'avantage de la simplicité et de l'économie, incitera les partis à présenter sur leur liste autant de candidats qu'il y a de sièges à combler. Cette formule désavantage donc les candidats indépendants qui auraient été élus et qui se retrouveraient donc sans remplaçants.

Qu'arrive-t-il dans l'hypothèse où tous les députés d'un parti dans une région électorale démissionnent en même temps et qu'il n'y ait plus assez de suppléants? Il serait possible, pour faire face à de telles situations que les partis puissent présenter plus de candidats qu'il n'y a de sièges dans une région électorale.

Cette formule des suppléants a l'avantage de donner la possibilité à des candidats arrivés en fin de liste et battus, de pouvoir devenir député, donc de maintenir l'intérêt de tous les candidats lors de l'élection générale.

Par contre, elle offre la possibilité pour un parti de présenter sur sa liste quelques grosses personnalités, pour remporter le plus de voix et le plus de sièges, celles-ci démissionnant après l'élection pour laisser leur place aux suivants de la liste, sans avoir recours à un nouveau suffrage populaire.

Une autre solution, pour éviter d'avoir des élections complémentaires, est que chaque candidat qui se présente se choisisse un suppléant qui fera campagne avec lui et sera appelé à le remplacer en cas de démission ou de décès. Ainsi chaque candidat a son double en quelque sorte. Cette méthode est utilisée en France, le suppléant devenant député lorsque le député est nommé ministre.

Dans le cas de la RPRM, le choix fondamental est celui de la volonté de tenir des élections complémentaires, c'est-à-dire soumettre l'action des partis à une appréciation populaire entre deux élections générales.

5. <u>Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales</u>

Il faut être conscient que l'actuelle loi sur le financement des partis politiques est tributaire, dans les entités politiques qu'elle reconnaît et dans les contrôles qu'elle instaure notamment au chapitre des dépenses électorales, du mode de scrutin actuel. Inévitablement, une réforme du mode de scrutin aura des répercussions sur la lettre de cette loi; toutefois les grands objectifs de démocratisation poursuivis par cette loi doivent demeurer les mêmes.

D'abord, si le système de compensation régionale flexible était adopté, il ne serait pas obligatoire d'apporter des modifications à la loi.

Par contre, si le choix du député devant compenser un monopole de représentation devait, par exemple à l'intérieur de conventions régionales, obliger des candidats à ce poste à recourir à du financement auprès des électeurs et à encourir des dépenses, il est clair que la loi devrait assurer le contrôle de ces activités.

L'introduction de la RPRM amènerait les partis à fonctionner sur la base d'associations de régions électorales, alors qu'actuellement ils fonctionnent sur la base d'associations électorales locales. Au chapitre du financement, chacune des associations régionales devra donc désigner un représentant officiel qui pourrait, par exemple, à son tour, désigner des délégués pour chacune des MRC de la région, si les membres d'un parti désirent se regrouper sur cette base au plan local.

Au chapitre du contrôle des dépenses électorales et compte tenu que le représentant officiel d'un parti en est l'agent officiel au cours d'une campagne électorale, les associations de régions électorales devront désigner un agent officiel, seul autorisé à effectuer des dépenses au nom de l'association.

Si la technique de la liste bloquée est retenue, le rattachement d'un seul agent officiel à une seule association régionale ne pose pas de problèmes. Toutes les activités de la campagne électorale visant à susciter le plus fort support populaire à la liste et non à chacun des candidats.

Toutefois, si la technique, soit de la liste ouverte, soit du panachage, soit du vote préférentiel, était retenue, il ne fait pas de doute que les candidats qui ont à recueillir personnellement le vote des électeurs devront être autorisés à effectuer des dépenses électorales personnelles, autres que celles qu'un parti régional pourra effectuer pour publiciser sa liste. A ce titre, chacun des candidats sur une liste devrait désigner un agent officiel. De même, un candidat devrait pouvoir être autorisé, en désignant un représentant officiel, à solliciter des contributions.

ANNEXE 1

Hypothèse de découpage de la carte électorale en 29 régions électorales

Remarques:

1) le quotient utilisé est celui de 36,000 électeurs pour 1 député.
2) 4,409,276 électeurs inscrits en 1981 donnent donc 122 sièges à répartir sur l'ensemble du Québec.
3) Ces sièges sont attribués selon la méthode de la plus haute moyenne (voir l'annexe 3).
4) Les 29 régions électorales (sauf dans le cas des grands centres urbains) sont le résultat de regroupement de MRC.
5) Les régions électorales qui n'ont pas une population pouvant justifier 3 sièges se voient automatiquement attribuer le siège manquant. Elles sont marquées d'une *
6) Deux circonscriptions sont exclues de la R.P.R.M. Il s'agit des Iles-de-la-Madeleine et du Nouveau-Québec qui chacune continue à élire 1 député au scrutin uninominal à un tour.

			nombre de sièges acquis	moyenne conservée avec 1 siège de plus	nombre final de sièges	moyenne d'électeurs représentés par siège
1) Gaspésie (*)						
MRC D'Avignon		9,668				
MRC Denis Riverin		10,778				
MRC Pabok		15,741				
MRC Bonaventure		15,162				
MRC Matane		17,880				
MRC Côte de Gaspé		16,050				
Réserves indiennes		708				
	Total	86,007	2	* 1	3	28,669
2) Bas Saint-Laurent						
MRC Rimouski-Neigette		35,170				
MRC La Mètis		15,674				
MRC Matapédia		15,378				
MRC Kamouraska		16,365				
MRC Rivière-du-Loup		21,861				
MRC Témiscouata		17,065				
MRC Les Basques		8,615				
	Total	130,128	3	(4) 32,532	3	43,376

3) Rive Sud de Québec						
MRC L'Islet	15,572					
MRC Montmagny	18,488					
MRC Bellechasse	21,458					
MRC Les Etchemins	13,890					
MRC Desjardins	31,524					
MRC Lotbinière	17,475					
MRC Chutes de la chaudière	31,954					
Total	150,361	4	(5)	30,072	4	37,590
4) Québec						
Québec	126,319					
Sillery	10,804					
Vanier	7,691					
Notre-Dame-des-Anges	313					
Total	145,127	4	(5)	29,025	4	36,281
5) Ceinture de Québec						
Loretteville	10,108					
Ancienne-Lorette	8,273					
Beauport	40,283					
Charlesbourg	46,180					
Ste-Foy	53,339					
Val-Bélair	7,572					
Saint-Emile	3,374					
St-Augustin de Desmaures	4,905					
St-Félix-de-Cap-Rouge	5,104					
Lac St-Charles	3,367					
Total	182,505	5	(6)	30,467	5	36,561

6) Rive Nord de Québec (*)						
MRC Charlevoix-Est		12,544				
MRC Charlevoix		9,550				
MRC Côte de Beaupré		14,489				
MRC Ile d'Orléans		4,478				
La Jacques-Cartier		11,825				
Portneuf		30,480				
Réserve indienne		290				
	Total	83,656	2	+ 1	3	27,885
7) Saguenay Lac St-Jean						
MRC Lac St-Jean ouest		39,993				
MRC Lac St-Jean est		35,650				
MRC Chicoutimi		117,151				
Réserve indienne		637				
	Total	193,868	5	(6) 32,311	5	38,773
8) Beauce (*)						
MRC Nouvelle Beauce		15,280				
MRC Robert Cliche		12,935				
MRC Beauce Sartigan		24,825				
MRC de l'Amiante		35,696				
MRC Frontenac		16,469				
Autres		432				
	Total	105,637	2	+ 1	3	35,212
9) Bois-Francs						
MRC Arthabaska		38,999				
MRC Drummond		50,292				
MRC Nicolet-Yamaska		16,941				
MRC Bécancourt		13,451				
MRC de l'Erable		16,984				
	Total	136,667	3	(4) 34,166	4	34,166

10) Mauricie						
MRC Maskinongé	17,692					
MRC Francheville	93,041					
MRC Centre de la Mauricie	50,066					
MRC Mékinac	10,643					
MRC Le Haut Saint-Maurice	10,697					
Réserves indiennes	1,362					
Total	183,501	5	(6)	30,583	5	36,700
11) Estrie						
MRC l'Or Blanc	12,283					
MRC Le Haut Saint-François	14,764					
MRC Richmond	22,117					
MRC Sherbrooke	81,791					
MRC Memphrémagog	22,789					
MRC Coaticook	10,031					
Total	164,175	4	(5)	32,835	4	41,043
12) Rive Sud de Montréal-Sud-Est						
MRC Missisquoi	30,114					
MRC La Haute Yamaska	41,880					
MRC Rouville	18,860					
MRC Les Maskoutains	46,557					
MRC Acton	12,253					
MRC Haut-Richelieu	55,107					
Total	204,771	5	(6)	34,128	6	34,128
13) Longueuil (MRC Rive-Sud)						
Brossard	31,227					
Greenfield Park	11,859					
Lemoyne	4,304					
Longueuil	83,071					
Saint-Hubert	37,053					
Saint-Lambert	14,834					
Total	182,348	5	(6)	30,391	5	36,469

14) Rive Sud						
MRC La Jemmerais	43,117					
MRC Vallée du Richelieu	58,568					
MRC Bas Richelieu	38,664					
Total	140,349	3	(4) 35,087	4	35,087	
15) Rive Sud de Montréal, Sud-Ouest						
MRC Roussillon	60,228					
MRC Les Jardins de Napierville	13,694					
MRC Le Haut-Saint-Laurent	14,820					
MRC Beauharnois-Salaberry	42,005					
MRC Vaudreuil-Soulanges	43,207					
Total	173,954	4	(5) 34,790	5	34,790	
16) Municipalités de l'est de Montréal						
Anjou	25,947					
Montréal-Est	2,730					
Montréal-Nord	63,146					
Montréal Q.19	12,407					
Pointe-aux-Trembles	24,266					
St-Léonard	51,751					
Total	180,247	5	(6) 30,041	5	36,049	
17) Quartiers de l'Est						
Q.1 - Nouveau-Rosemont	14,361					
Q.2 - Cité-Jardin	12,833					
Q.3 à 6 - Mercier	49,642					
Q.10 à 13 - Rosemont	52,898					
Q.14 - 15 - St-Michel	26,838					
Total	156,572	4	(5) 31,314	4	39,143	

18) Quartiers du Centre						
Q.7 à 9: Maisonneuve	39,137					
Q.37, 38: Ste-Marie	26,204					
Q.40: St-Jacques	13,297					
Q.32 à 36, 39: Plateau Mt-Royal	68,167					
Total	147,255	4	(5)	29,451	4	36,813
19) Quartiers du Nord						
Q.16, 17: St-Michel-Nord	23,506					
Q.18, 20 et 21: Ahuntsic	42,146					
Q.22, 23: Cartierville	27,482					
Q.24: Crémazie	13,282					
Q.25: Parc Extension	12,106					
Q.26: Laurier	11,577					
Q.27 à 29: Villeray	34,740					
Q.30 et 31: St-Edouard	25,389					
Total	190,228	5	(6)	31,704	5	38,045
20) Mont-Royal						
Q.41	13,852					
Q.46 à 49: N.-D. de Grâce	44,743					
Q.50, 54: Snowdon	24,308					
Q.51 à 53: Côte-des-Neiges	36,368					
Côte St-Luc	20,863					
Hampstead	5,193					
Montréal-Ouest	3,360					
Mont-Royal	13,728					
Outremont	17,273					
Westmount	14,806					
Total	194,494	5	(6)	32,415	5	38,898
21) Sud-Ouest						
Q.42: Pointe St-Charles	11,760					
Q.43: St-Henri	12,484					
Q.44: Côte Saint-Paul	13,104					
Q.45: Ville Emard	11,758					
Lachine	27,427					
La Salle	53,049					
St-Pierre	3,856					
Verdun	44,963	4	(5)	35,680	5	35,680
Total	178,401					

22)	Municipalités de l'Ouest de Montréal						
	Baie d'Urfée	2,266					
	Beaconsfield	12,034					
	Dollard-des-Ormeaux	22,771					
	Dorval	12,749					
	Ile Bizard	4,170					
	Ile Dorval	4					
	Kirkland	5,733					
	Pierrefonds	23,629					
	Pointe-Claire	16,892					
	Roxboro	4,415					
	Ste-Anne-de-Bellevue	2,851					
	Ste-Geneviève	1,822					
	St-Laurent	45,775					
	Senneville	867					
	Total	155,978	4	(5)	31,195	4	38,994
23)	Laval						
	MRC Laval	180,272	5	(6)	30,045	5	36,054
24)	Rive Nord de Montréal - Nord-Est						
	MRC Montcalm	18,958					
	MRC d'Autray	22,838					
	MRC Joliette	30,453					
	MRC Matawinie	19,474					
	MRC L'Assomption	42,657					
	Total	134,380	3	(4)	33,595	4	33,595
25)	Rive Nord de Montréal						
	MRC des Moulins	33,825					
	MRC Ste-Thérèse de Blainville	46,637					
	MRC St-Eustache	45,015					
	Total	125,477	3	(4)	31,369	3	41,825

26)	Rive Nord de Montréal, Nord-Ouest					
	MRC St-Jérôme	40,898				
	MRC Lachute	19,220				
	MRC Ste-Agathe	16,740				
	MRC Mont-Laurier	20,714				
	MRC Basses Laurentides	16,787				
	Total	114,359	3	(4) 28,589	3	38,119
27)	Outaouais					
	Communauté Régionale de l'Outaouais	123,047				
	Autres	37,102				
	Total	160,149	4	(5) 32,029	4	40,037
28)	Abitibi Témiscamingue (*)					
	MRC Témiscamingue	10,982				
	MRC Rouyn Noranda	26,747				
	MRC Vallée de l'Or	19,952				
	MRC Abitibi Ouest	16,526				
	MRC Abitibi	12,674				
	Autres	11,152				
	Total	98,033	2	+ 1	3	32,677
29)	Côte Nord (*)					
	MRC Sept-Rivières	27,147				
	MRC Manicouagan	23,099				
	MRC Caniapiscau	7,396				
	Haute Côte-Nord	9,932				
	MRC Minganie	4,474				
	MRC Basse Côte Nord	3,373				
	Réserves indiennes	1,718				
	Total	77,139	2	+ 1	3	25,713
		TOTAL:	110 sièges		120 sièges	

1) 110 sièges sont acquis au départ — 109

5 sièges sont automatiquement attribués aux 5 régions qui n'auraient reçu que 2 sièges — 5

1 siège va aux Iles-de-la-Madeleine et 1 siège au Nouveau-Québec — 2

116 sièges

2) Il reste donc 6 sièges à distribuer aux régions qui conservent la plus haute moyenne en leur ajoutant un siège de plus.

3) 20 régions sur 29 représentent un minimum de 34,000 électeurs en moyenne par siège et un maximum de 39,000 électeurs.

4) Le plus grand écart se situe entre 25,713 et 43,376.

5) Il faut par contre voir que les cinq régions à qui un siège est donné à cause de leur faible population électorale expliquent l'écart vers le bas.

6) Si nous n'incluons pas ces 5 régions, le plus grand écart se situe entre 33,595 et 43,376.

7) Si nous avions 125 sièges à l'Assemblée nationale, au lieu de 122, cet écart se situerait entre 32,532 et 41,825 et comprendrait 26 régions sur 29.

ANNEXE 2

Résultats combinés des questionnaires du Livre et du Journal

1- Le mode de scrutin en vigueur au Québec reproduit à l'Assemblée nationale la volonté que les électeurs ont exprimée aux élections			
oui	70	10.4%	
plus ou moins	292	43.6%	
non	299	44.6%	
ne sais pas	9	1.3%	Total: 670
2- Croyez-vous que l'introduction, partielle ou complète, de la représentation proportionnelle est essentielle à la réforme du mode de scrutin?			
oui	542	81.1%	
non	106	15.9%	
ne sais pas	20	3.0%	Total: 668
3- Pour assurer une bonne représentation des électeurs, l'Assemblée nationale devrait compter d'après vous combien de députés?			
110 députés	273	42.8%	
165	190	29.8%	
220	72	11.3%	
ne sais pas	45	7.1%	
autre nombre	57	8.9%	Total: 637
4- Toute réforme du mode de scrutin doit comporter des mesures qui tendent à assurer l'élection de gouvernements majoritaires			
d'accord	405	60.5%	
pas d'accord	235	35.1%	
ne sais pas	29	4.3%	Total: 669
5- Parmi les solutions qui sont envisagées concernant notre mode de scrutin, laquelle préférez-vous?			
la représentation proportionnelle régionale modérée	261	40.5%	
le système mixte 2/3 - 1/3	109	16.9%	

le système mixte allemand	138	21.4%	
le système actuel (uninominal à un tour)	84	13.0%	
aucune	11	1.7%	
ne sais pas	16	2.5%	
autre solution	26	4.0%	Total: 645

6- En conclusion, croyez-vous qu'il faut changer le mode de scrutin?

oui	554	84.1%	
non	89	13.5%	
ne sais pas	16	2.4%	Total: 659

Le 18 septembre 1980.

ANNEXE 3

La mécanique d'allocation des sièges

Plusieurs se demandent, avec raison, ce qu'est au juste la méthode de la plus haute moyenne (dite aussi méthode d'Hondt) dont nous proposons l'utilisation pour l'attribution des sièges aux régions électorales et aux candidats des partis.

Suivons le raisonnement qui soustend les règles de ce système d'allocation des sièges en prenant l'exemple d'une circonscription où 150 électeurs doivent élire 3 députés parmi trois partis en liste. Il est clair que si chacun des trois partis obtenait 50 votes, chacun aurait aussi droit à un siège. L'expression du vote serait, de plus, parfaitement respectée: chaque parti ayant reçu exactement 1/3 des votes, recevrait exactement 1/3 des sièges disponibles.

Mais la pratique d'une élection ne donne jamais un résultat aussi tranché. En effet, les résultats suivants pourraient bien être plus près de la réalité:

Parti A: 80 votes

Parti B: 36 votes

Parti C: 34 votes

Comme le coût d'un siège sur trois, pour qu'il soit payé à sa juste valeur, représente 1/3 des votes exprimés, seul le parti A a suffisamment de votes (plus de 50) pour s'en assurer un. Les cent autres votes ont été répartis à peu près également entre les trois partis et pas un n'a suffisamment de votes pour "se payer" un autre siège.

Parti A:	(80 votes) - (50 votes)	30 votes restants
Parti B:	(36 votes)	36 votes restants
Parti C:	(34 votes)	34 votes restants

Pourtant, même si ces deux sièges ne peuvent être divisés en trois, ils doivent être alloués à l'un ou l'autre des partis.

La méthode de la "plus haute moyenne" vise à solutionner ce problème. Si nous donnions un siège de plus au parti A, avec ses 80 votes et deux sièges, il paierait chaque siège avec 40 votes. Il conserverait une moyenne de 40 votes par siège. Si nous lui en donnions un de plus encore, pour 3 sièges, il conserverait une moyenne de 26.7 votes par siège. Si nous donnions un siège au parti B qui n'en avait aucun, ce siège lui coûterait 36 votes. Un siège au parti C lui coûterait 34 votes.

Le but de cet exercice est d'allouer les sièges restants aux partis qui peuvent offrir le plus grand nombre de votes en moyenne pour le nombre de sièges qu'ils obtiennent. Dans notre exemple, le parti A obtiendrait deux sièges avec une moyenne de 40 votes par siège et le parti B en obtiendrait un avec une moyenne de 36 votes pour un siège.

Le parti A ne pourrait obtenir 3 sièges parce qu'il ne paierait en moyenne que 26.7 votes par siège, alors que le parti B est en mesure, lui, d'offrir 36 votes pour un siège.

Le tableau suivant illustre ce raisonnement:

			moyenne de votes conservée par siège		
Parti	votes obtenus	pour	1 siège	2 sièges	3 sièges
A	80		[80]	[40]	26.7
B	36		[36]	18	12
C	34		34	17	11.3

Ce tableau illustre de façon plus complexe l'application de la méthode de la plus haute moyenne:

Simulation dans une région électorale de 5 sièges où 4 partis se font la lutte.

Résultats

Parti A	86 000 voix
Parti B	56 000 "
Parti C	38 000 "
Parti D	20 000 "
Total	200 000

Méthode d'Hondt

Partis	Voix divisées par				
	1	2	3	4	5
A	86 000	43 000	28 666	21 500	17 200
B	56 000	28 000	18 666	14 000	11 200
C	38 000	19 000	12 666	9 500	7 600
D	20 000	10 000	6 666	5 000	4 000

Les 5 sièges seront attribués aux 5 plus forts résultats soit:

Parti A 3 sièges
Parti B 1 siège
Parti C 1 siège

Le juste "coût" d'un siège dans cet exemple serait de 40 000 votes, soit 200 000 votes divisés par 5 sièges à pourvoir. Seuls les partis A et B peuvent payer ce prix: Parti A, 2 sièges à 40 000 votes et Parti B, 1 siège. Il reste donc 2 sièges à pourvoir; ils seront attribués aux partis qui peuvent offrir la plus forte moyenne de votes pour obtenir un siège supplémentaire. Dans notre exemple, le Parti A peut offrir 28 666 votes pour obtenir 3 sièges; le Parti B peut offrir 28 000 votes pour obtenir un second siège; le Parti C peut offrir 38 000 votes pour obtenir son 1er siège et le Parti D n'offre que 20 000 votes pour 1 siège. Les 2 sièges qu'il reste à attribuer après ceux attribués au "juste coût" iront donc aux Partis qui peuvent offrir le plus grand nombre de votes en moyenne pour le nombre de sièges qu'ils obtiennent, soit 38 000 pour le Parti C et 28 666 pour le Parti A.

CHAPITRE 3

LES CIRCONSCRIPTIONS

ELECTORALES REGIONALES

Secrétariat général à la Réforme électorale

Novembre 1981

LES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES REGIONALES

Le présent texte entend apporter des éléments de solution aux questions reliées aux éléments suivants de la RPRM:

1. le découpage des circonscriptions électorales régionales
2. le nombre de sièges à l'Assemblée nationale
3. l'allocation des sièges aux circonscriptions électorales régionales
4. le nombre de sièges dans les circonscriptions électorales régionales

1. LE DECOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES REGIONALES

A) La responsabilité du découpage

Un des acquis à conserver de la récente réforme électorale québécoise est la création de la Commission de la représentation électorale qui a, en toute indépendance des membres de l'Assemblée nationale et du gouvernement, la responsabilité de la confection et de l'adoption de la carte électorale du Québec.

Il faut de plus noter que le directeur général de la représentation, qui préside la Commission de la représentation, s'est vu confier par la Loi sur les élections dans certaines municipalités, un rôle majeur dans la confection et l'adoption des cartes électorales municipales. Cette situation l'a conduit à acquérir une connaissance nouvelle des populations et des territoires dont peuvent bénéficier ses travaux de confection de la carte électorale québécoise.

Enfin, compte tenu de la responsabilité qui lui est dévolue dans la délimitation des secteurs électoraux qui sont appelés à devenir les unités de base du système électoral québécois, la commission est appelée à tenir compte des premiers réseaux d'appartenance des électeurs québécois.

Pour toutes ces raisons, il convient que le directeur général de la représentation assume l'élaboration du projet de carte électorale, que la Commission de la représentation consulte les députés et la population sur le projet préparé par le directeur général de la représentation, que la Commission soit responsable de l'adoption d'un projet final de carte électorale suite à cette consultation.

B) Les objectifs du découpage

Le premier objectif du découpage du territoire québécois en circonscriptions électorales régionales est de dessiner des circons-

criptions électorales qui prennent appui sur la conscience régionale des électeurs ou qui, à tout le moins, pourront favoriser l'émergence dans chacune des régions électorales d'une conscience régionale.

Le second objectif assigné à la Commission pourrait être le découpage des circonscriptions électorales régionales dont les frontières devront acquérir un certain caractère de permanence. Un des grands désavantages du système actuel était la nécessité de procéder entre chaque élection à un nouveau découpage des circonscriptions électorales qui pourrait toucher, à chaque fois, aux frontières de plus de la moitié des circonscriptions électorales. L'effet cumulatif de ces découpages était d'empêcher l'identification de l'électeur à une circonscription, puisqu'à chaque élection celui-ci pourrait se retrouver dans une circonscription différente. Il faut de plus noter que ces fréquents découpages obligeaient les partis politiques à une réorganisation permanente sur le plan local. L'introduction de la RPRM pourrait permettre que les frontières des circonscriptions électorales régionales soient permanentes pour une durée d'au moins dix ans, puisque ce système permettrait, pour tenir compte des changements démographiques dans une circonscription électorale régionale, de faire varier le nombre de sièges alloués à une circonscription au prorata de sa population.

C) Les conditions du découpage

Même si les différentes simulations qui tentent d'illustrer rétrospectivement les effets électoraux de l'introduction de la RPRM sont réalisées en tenant compte des frontières des circonscriptions actuelles, il importera que le premier découpage réalisé par la Commission de la représentation fasse abstraction complètement des limites des actuelles circonscriptions. Le comté a toujours été une simple unité à des fins d'élections à l'Assemblée nationale; le comté est le reliquat d'une époque où l'autorité politique se fondait sur la propriété du sol. Parfois en milieu rural, ou en milieu urbain, lorsqu'une circonscription coïncidait avec une ville en entier, le comté pouvait conserver une réalité sociale, culturelle et économique. Mais le Québec est largement urbanisé et la vaste majorité des québécois, particulièrement en milieu fortement peuplé, ne saurait dire où commence et où finit le comté. Inversement peu de québécois, y compris ceux de Montréal, ignorent où commence et finit leur région ou leur coin de ville. Enfin, sauf pour permettre l'élection du député, les circonscriptions électorales traditionnelles n'ont jamais engendré de conseils, de comités ou d'associations qui témoigneraient d'une quelconque réalité politique de tous les jours. Au contraire, installations culturelles et équipements sociaux, sans compter les infrastructures économiques, ignorent le plus souvent les frontières des comtés et épousent les frontières de la vie réelle des citoyens formant des cadres suffisamment naturels pour qu'on puisse songer à leur adapter nos structures démocratiques.

Une tentative en ce sens a déjà cours au Québec depuis que l'Assemblée nationale a adopté en 1979 la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. La mise en oeuvre de cette loi a favorisé, en relation étroite avec les populations concernées, l'émergence de nouveaux paliers régionaux, les municipalités régionales de comté (MRC). S'inscrivant dans le courant actuel de décentralisation administrative et politique des régions, ces MRC auront comme tâche d'ici les prochaines cinq années d'adopter pour leurs territoires un schéma d'aménagement. Cette réforme, qui touche l'ensemble du territoire québécois, à l'exception des communautés urbaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais, conduira d'ici la fin décembre 1981, à la mise en place de 95 MRC. Le ministère des Affaires municipales, à qui a été dévolue la responsabilité de la mise en oeuvre de la réforme, a constitué sur l'ensemble du territoire québécois des équipes d'implantation qui ont eu à associer les populations locales au découpage des MRC. Dans la très grande majorité des endroits, ce travail a favorisé l'émergence

de consensus sur les frontières des MRC et permis à cette réforme de recevoir l'assentiment actif des populations concernées.

C'est pourquoi, à cause même des rôles dévolus à ces structures d'accueil de la décentralisation et des conditions qui ont entouré leur implantation, il importera que le premier découpage de la carte électorale québécoise respecte intégralement les frontières des MRC et qu'une circonscription électorale régionale constitue un assemblage de MRC. Notons de plus qu'en opérant de cette façon, la Commission de la représentation électorale assurera aussi le respect des frontières des municipalités, puisque ces mêmes frontières ont été respectées dans le découpage des MRC.

De plus, dès que toutes les frontières des MRC auront été arrêtées, le gouvernement du Québec entend procéder au redécoupage des régions socio-économiques du Québec. Déjà un consensus semble s'établir pour que le futur découpage des régions administratives respecte les frontières des MRC. Tout au long du déroulement de cette opération, il importera que le directeur général de la représentation responsable de la délimitation des circonscriptions électorales régionales soit associé à la délimitation des régions administratives de façon à ce que les délimitations de ces régions respectent les frontières des circonscriptions électorales régionales, car, dans certains cas, notamment dans la région métropolitaine de Montréal, une région administrative pourra regrouper plusieurs circonscriptions électorales régionales.

Au terme de cette réforme et avec l'introduction de la RPRM, l'électeur québécois pourra exercer ses activités politiques dans un système cohérent dont les différents paliers seront les suivants:

1. le secteur électoral: première unité d'appartenance regroupant au maximum 2,500 électeurs, découpé dans le respect des frontières des quartiers, des municipalités. L'électeur sera identifié au même secteur électoral que ce soit pour l'élection d'un conseiller municipal, d'un maire, d'un préfet de comté ou d'un député;

2. le quartier municipal ou la municipalité;

3. la municipalité régionale de comté qui constitue un regroupement de municipalités;

4. la circonscription électorale régionale qui constitue un assemblage de MRC;

5. la région administrative qui constitue un assemblage de circonscriptions électorales régionales et de MRC ou qui peut coïncider avec une circonscription électorale régionale.

Une des conditions essentielles qui devrait être réalisée à l'occasion du premier découpage des circonscriptions électorales régionales est l'implication et la consultation des populations locales. A cet effet, la directeur général de la représentation devra pouvoir préparer le projet de délimitation à l'intérieur d'un délai plus long que celui qui lui avait été imparti en 1980. Deuxièmement, le directeur général de la représentation devrait analyser le rôle des équipes d'implantation qui ont aidé la population à réaliser des consensus sur les délimitations des MRC pour savoir si une telle structure peut s'avérer efficace à l'étape de l'élaboration du projet de carte électorale du Québec. L'atteinte des objectifs énumérés plus haut est liée directement à la qualité de la consultation qui sera engagée par la Commission.

2. LE NOMBRE DE SIEGES A L'ASSEMBLEE NATIONALE

Au Québec, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale n'a pas été fixé par une loi. Les lois visaient plutôt à fixer un barème du nombre d'électeurs que devait représenter un député et permettaient que le nombre d'électeurs d'une circonscription puisse varier de ce barème à l'intérieur d'un écart inscrit dans la loi.

Ainsi, en 1976, pour 110 sièges à l'Assemblée nationale, un député représentait en moyenne 34,000 électeurs. Ce nombre moyen a été inscrit en 1979 comme barème à l'intérieur de la Loi sur la représentation électorale. Ainsi lorsque la nouvelle carte a été adoptée en 1980, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale était porté à 122 et la population moyenne d'un comté était conservée à 34,000 électeurs. Toutefois, la présence de 4,400,000 électeurs sur les listes électorales au scrutin d'avril 1981 augmentait cette moyenne d'électeurs représentés par un député à 36,000 électeurs.

Si on compare le nombre moyen d'électeurs représentés par un député à ceux enregistrés dans les autres provinces canadiennes et dans d'autres pays, on peut faire les constatations suivantes:

1- la moyenne pour les dix provinces canadiennes est de 15,000 électeurs par député; si cette moyenne était appliquée au Québec, l'Assemblée nationale compterait 275 députés;

2- la moyenne pour les cinquante Etats américains est de 27,000 électeurs pour un représentant; avec un tel barème, l'Assemblée nationale pourrait compter 163 sièges;

3- la comparaison avec des démocraties d'une taille démographique similaire à celle du Québec (Autriche, Belgique, Danemark, Israël, Suède) révèle que pour ces cinq pays, la moyenne combinée d'électeurs représentés par un député est de 22,000 électeurs; il faudrait augmenter à 200 le nombre de sièges à l'Assemblée nationale si on retenait ce barème pour le Québec.

Deux approches sont possibles pour déterminer le nombre de sièges à l'Assemblée nationale:

- la détermination d'un nombre permanent de sièges à l'Assemblée nationale,

- la détermination d'un nombre moyen d'électeurs par député permettant de faire varier le nombre de sièges à l'Assemblée nationale.

Les partisans de la détermination d'un nombre permanent de sièges à l'Assemblée nationale reprochent au système utilisé actuellement au Québec de faire augmenter progressivement le nombre de députés. Il importe selon eux d'évaluer les rôles dévolus aux parlementaires dans notre système politique et de fixer de façon permanente un nombre de sièges qui permettent aux membres de l'Assemblée d'exercer adéquatement ces rôles. Il faut toutefois souligner que, dans le mode de scrutin actuel, si l'on veut respecter le principe de l'égalité des votes, la détermination d'un nombre permanent de sièges obligerait à de fréquents redécoupages de la majorité des circonscriptions électorales et à l'abandon graduel des écarts tolérés entre les populations électorales des différentes circonscriptions. Toutefois, le système de la représentation proportionnelle régionale modérée permettrait de contourner ces désavantages, puisque, même dans les cas où la population d'une circonscription varie, les frontières pourraient demeurer permanentes alors que c'est le nombre de sièges qui pourrait varier.

Toutefois, il faut noter que la détermination d'un nombre permanent de sièges ne peut échapper à l'arbitraire et qu'il est difficile d'identifier des critères rigoureux qui conduiraient à déterminer tel nombre par rapport à un autre. De toute façon, on peut penser que le critère du nombre moyen d'électeurs représentés par un député devrait

intervenir. Le recours à un nombre moyen d'électeurs par député demeure possible actuellement, surtout si l'on tient compte du fait que la population électorale du Québec est en voie de stabilisation et que l'on prévoit qu'elle ne devrait pas augmenter de plus de 15% d'ici quinze ans. Cette relative stabilisation du corps électoral québécois permet donc d'envisager sans trop de difficultés la possibilité de fixer actuellement un nombre permanent de sièges à l'Assemblée nationale.

L'autre solution réside dans la fixation, à l'intérieur de la loi, du nombre moyen d'électeurs que doit représenter un député. Si l'on retenait cette hypothèse, sur la base des 4,400,000 électeurs inscrits sur les listes électorales aux élections d'avril 1981, l'Assemblée nationale compterait:

- 147 sièges avec un barème de 30,000 électeurs
- 142 sièges avec un barème de 31,000 électeurs
- 137 sièges avec un barème de 32,000 électeurs
- 133 sièges avec un barème de 33,000 électeurs
- 129 sièges avec un barème de 34,000 électeurs
- 126 sièges avec un barème de 35,000 électeurs
- 122 sièges avec un barème de 36,000 électeurs

Si l'on retenait l'hypothèse de fixer dans la loi un tel barème, l'introduction de la RPRM nous incite à recommander la barème inscrit dans la loi actuelle, soit celui de 34,000 électeurs par député. Ce choix porterait le nombre de sièges à l'Assemblée nationale aux environs de 130. La principale raison qui milite en faveur de ce choix est le fait que les nouvelles circonscriptions électorales qui compteront entre trois et cinq sièges regrouperont un nombre plus grand d'électeurs que les circonscriptions électorales traditionnelles. La RPRM permettra l'élection à la proportionnelle d'équipes politiques régionales et chacun des électeurs qui s'inscrit dans un courant politique majeur sera assuré d'une représentation à l'Assemblée nationale. Cependant la taille géographique et démographique des circonscriptions électorales régionales, les nouveaux rôles que devront assumer les députés, auront des répercussions certaines sur les relations électeurs-élus, répercussions auxquelles les électeurs et les députés auront à s'adapter progressivement. Ainsi, au minimum, il ne faut pas augmenter le barème au-delà de 34,000 électeurs et l'on pourrait même songer à le diminuer dans une première étape de façon à augmenter les chances de succès auprès des électeurs de l'implantation de la RPRM.

A ceux qui s'inquiéteraient de l'augmentation du nombre de députés qui se produirait au cours des prochaines années, il convient de rappeler la remarque faite plus haut relativement à la stabilisation du nombre d'électeurs au Québec.

3. L'ALLOCATION DES SIEGES AUX REGIONS

Si l'on décidait d'utiliser le barème de 34,000 électeurs ou de fixer un nombre permanent de sièges à l'Assemblée nationale, une question demeurerait: pour effectuer l'allocation du nombre de sièges à chacune des circonscriptions électorales régionales, doit-on s'en tenir uniquement au nombre d'électeurs d'une circonscription ou doit-on permettre des écarts en plus ou en moins entre les populations électorales pour fixer le nombre de sièges.

La loi de la Commission permanente de la réforme des districts électoraux qui a permis l'adoption de la carte qui a servi aux élections de 1973 et de 1976 précisait un barème de 32,000 électeurs par comté et permettait des écarts de + ou -25% par rapport à ce barème. La population d'un comté pouvait donc osciller entre 24,000 électeurs et 40,000 électeurs. Quant à la Loi sur la représentation électorale adoptée en 1979, elle fixait le barème à 34,000 électeurs et permettait que la population d'un comté oscille entre 24,000 et 40,000, soit des écarts par rapport au barème de -29,4% et de +17,9%.

Si on retenait, lors de l'introduction de la RPRM, le barème de 34,000 électeurs et que l'on continuait à permettre des écarts à ce barème, la population des circonscriptions électorales régionales pourrait varier de la façon suivante:

a) 34,000 électeurs avec écarts de -29,4% et +17,9%

Sièges	-29,4%		+17,9%
3	72,000	102,000	120,000
4	96,000	136,000	160,000
5	120,000	170,000	200,000

b) 34,000 électeurs avec écarts de + ou -25%

Sièges	-25%		+25%
3	76,500	102,000	127,500
4	102,000	136,000	170,000
5	127,500	170,000	212,500

c) 34,000 électeurs avec écarts de + ou -20%

Sièges	-20%		+20%
3	81,600	102,000	122,400
4	108,800	136,000	163,200
5	136,000	170,000	204,000

d) 34,000 électeurs avec écarts de + ou -15%

Sièges	-15%		+15%
3	86,700	102,000	117,300
4	115,600	136,000	156,400
5	144,500	170,000	195,500

e) 34,000 électeurs avec écarts de + ou -10%

Sièges	-10%		+10%
3	91,800	102,000	112,200
4	122,400	136,000	149,600
5	153,000	170,000	187,000

On constate facilement à la lecture de ces chiffres que des écarts qui peuvent apparaître justifiables lorsqu'ils sont appliqués à une circonscription électorale à siège unique risquent de ne pas respecter le principe de l'égalité des votes dans des circonscriptions à sièges multiples, d'autant plus que le recours aux écarts laisse à la Commission de la représentation une marge de manoeuvre discrétionnaire: celle-ci peut en effet selon son bon vouloir, dans l'hypothèse où les écarts permis par la loi 10 étaient maintenus, accorder à une circonscription 3, 4 ou 5 sièges pour la même population.

Pour réduire cette marge de manoeuvre discrétionnaire, il convient soit de permettre des écarts qui se situent autour de l'ordre de + ou -10%, soit de profiter de la RPRM pour abandonner la technique des écarts et introduire une méthode de répartition proportionnelle des sièges.

Ainsi, après avoir procédé au découpage des circonscriptions électorales régionales en accord avec les objectifs et les conditions énoncés plus haut, la Commission allouerait les sièges aux régions en utilisant la méthode d'Hondt. Ainsi, pour une population électorale de 34,000 électeurs, le nombre de sièges à l'Assemblée nationale serait fixé aux environs de 130. Pour répartir ces 130 sièges entre les circonscriptions électorales régionales, la Commission procéderait de la façon suivante: la population totale de chacune des circonscriptions électorales serait divisée successivement par 1, 2, 3, 4, 5, n. Le résultat de ces opérations donne des moyennes et les 130 sièges sont attribués aux 130 plus fortes moyennes. (On pourrait aussi utiliser la méthode du "plus haut reste" pour répartir les sièges).

7. LE NOMBRE DE SIEGES DANS LES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES REGIONALES

Suite à l'utilisation de la méthode d'Hondt, on connaît donc le nombre de sièges alloués à chaque région. Mais il faut à l'avance que ce nombre de sièges soit conforme à la logique interne de la RPRM qui, en limitant le nombre de sièges alloués à chaque circonscription électorale, introduit le principe d'une prime au vainqueur régional et vise à éviter la multiplication artificielle des partis. Il faut alors se poser la question: quel est le nombre de sièges maximum et minimum dans une circonscription électorale régionale?

Pour répondre à cette question, on doit poser un premier principe: pour atteindre le premier objectif du découpage qui est de dessiner des régions politiques dans lesquelles existe ou peut émerger une conscience régionale propre, il convient d'assurer à chaque circonscription électorale un minimum de trois sièges et ce malgré les variations de la population électorale. D'abord, parce qu'il n'y a pas de répartition proportionnelle possible des suffrages en deça d'un bassin de trois sièges. De plus, même dans le cas où une circonscription électorale ne compterait pas en terme de population électorale un nombre suffisant à lui assurer trois sièges sur la base de 34,000 électeurs par siège, il conviendra d'assurer à cette région ce minimum de trois sièges. Par exemple, si le découpage de la région de la Côte-Nord faisait que cette circonscription regroupe moins de 102,000 électeurs (i.e. 34,000 électeurs X 3), il conviendrait d'allouer 3 sièges à cette circonscription, pour respecter le caractère proportionnel de la RPRM et pour que cette région conserve des frontières réelles.

Bien sûr, même si cette mesure pouvait faire augmenter légèrement le nombre de sièges, il convient pour respecter le caractère permanent des frontières des circonscriptions électorales (pour un minimum de dix ans) d'assurer à toutes les régions qui, au cours de cette période, verraient diminuer leur population en deça du seuil de 102,000 électeurs la possibilité de conserver le minimum de trois sièges par circonscription.

Quant au nombre maximum de sièges dans une circonscription électorale régionale, la présentation actuelle de la RPRM le restreint à 5 sièges. Toutefois, compte tenu d'un des objectifs du découpage des circonscriptions qui est celui de respecter les frontières réelles des régions et de délimiter des territoires électoraux qui prennent assises sur une conscience régionale ou qui, à tout le moins, peuvent en favoriser l'émergence, il convient de revoir cette limite de cinq sièges. Un premier travail de découpage effectué au Secrétariat général à la réforme électorale sur la base des limites des MRC, a conduit à délimiter des circonscriptions électorales, dont la grande majorité aurait entre 3 et 5 sièges, à l'exception de la circonscription du Saguenay-Lac-St-Jean et peut-être de celle de Laval qui nécessiteraient 6 sièges. On peut aussi penser que sur l'Ile de Montréal, il pourrait être nécessaire pour respecter les objectifs de régionalisation de délimiter des circonscriptions électorales où le nombre d'électeurs exigerait l'attribution de plus de cinq sièges.

A quel niveau faut-il donc fixer la limite supérieure du nombre de sièges dans une circonscription?

La prime au vainqueur étant liée à la limitation du nombre de sièges dans une circonscription, il importe pour juger de son effet, de connaître le seuil minimal de suffrages populaires qu'une liste de parti doit atteindre pour assurer potentiellement la victoire d'un membre de la liste. A l'annexe 1, on trouvera un tableau qui fait état de ces seuils minima selon qu'il y a dans une circonscription de 3, 4, 5, 6 ou 7 sièges, et deux, trois ou quatre partis qui se font la lutte.

A la lecture de ce tableau on peut faire les constatations suivantes:

1- plus le nombre de listes concurrentes augmente dans une circonscription, plus est abaissé le seuil minimal du pourcentage des suffrages populaires pour l'obtention d'un siège;

2- plus le nombre de sièges augmente dans une circonscription électorale régionale, plus est abaissé le seuil minimal des suffrages populaires et plus est favorisée la présence de plusieurs partis dans l'arène électorale.

En conséquence, si on veut introduire un mode de scrutin qui respecte un des objectifs de la réforme, soit celui de permettre une certaine stabilité gouvernementale sans jamais la créer artificiellement, on pourrait s'en tenir en règle générale à des circonscriptions qui auront un maximum de six sièges.

La Commission pourrait déroger à cette règle générale et découper des circonscriptions électorales ayant un maximum de 7 sièges à la condition qu'elle justifie dans son rapport ces exceptions.

Enfin, il faut examiner la possibilité de ne pas inclure dans une circonscription électorale régionale à sièges multiples certaine territoires isolés géographiquement du reste du territoire québécois. On songe à la circonscription actuelle de l'Ungava, mais on songe surtout à la circonscription actuelle des Iles-de-la-Madeleine. Peut-être faudra-t-il dans ces cas maintenir en vigueur le mode de scrutin actuel?

ANNEXE I

% minimal des suffrages pour l'obtention d'un siège (méthode d'Hondt) par une liste

PARTIS	2 listes A	2 listes B	3 listes A	3 listes B	3 listes C	4 listes A	4 listes B	4 listes C	4 listes D
3 sièges									
% voix	74,9	25,01	39,99	39,99	20,01	33,35	33,35	16,7	16,6
sièges	2	1	1	1	1	1	1	1	0
4 sièges									
% voix	79,99	20,01	50	33,3	16,7	28,59	28,59	28,59	14,3
sièges	3	1	2	1	1	1	1	1	1
5 sièges									
% voix	83,3	16,7	57,11	28,59	14,3	37,2	25,1	25,1	12,6
sièges	4	1	3	1	1	2	1	1	1
6 sièges									
% voix	85,7	14,3	49,9	37,05	12,6	44,2	22,3	22,3	11,2
sièges	5	1	3	2	1	3	1	1	1
7 sièges									
% voix	87,3	12,6	55,3	33,5	11,2	30	30	29,99	10,01
sièges	6	1	4	2	1	2	2	2	1

CHAPITRE 4

TERRITOIRE ELECTORAL

ET SCRUTIN DE LISTE REGIONAL

Secrétariat général à la Réforme électorale

Mai 1982

* Note: Le document n'est qu'un exercice destiné à donner un aperçu de ce que constituerait l'application d'un mode de scrutin de liste régional. Ce document ne veut pas préjuger de ce que seront les territoires définitifs des MRC. Ceux-ci n'étant pas encore totalement définis à la date de confection des cartes, le mot "projet" a été apposé sur toutes les cartes pour bien préciser qu'elles n'ont rien de définitif.

Introduction

Ce texte est avant tout un exposé des principes envisagés pour le découpage électoral du territoire et pour la méthode d'allocation des sièges de députés. Les cartes qui suivent sont une des applications possibles de ces principes et du mode de scrutin de liste régional. Il est important de saisir au départ qu'il s'agit ici d'une hypothèse pour fins d'étude. D'aucune façon, le Secrétariat général à la Réforme électorale n'a l'intention ni l'envie de se substituer à la Commission de la représentation électorale. De toute manière, les moyens à notre disposition pour la fabrication de cartes sont purement artisanaux. Notre espoir est donc de générer une réflexion et certainement pas de clore un débat.

1 - Le découpage du territoire

Dans le cadre d'un mode de scrutin de liste régional, c'est-à-dire avec élection de trois à cinq députés par circonscription, la base territoriale du député ne serait plus le comté électoral mais la région électorale. Ainsi la délimitation des circonscriptions électorales régionales pourrait être basée essentiellement sur les frontières de la vie réelle des citoyens, en englobant des structures politiques, économiques, sociales et administratives identifiables par les citoyens. Comme, de plus, ce ne sont plus les territoires électoraux mais le nombre de députés pour chaque région électorale qui varie en fonction de la clientèle électorale, le rapprochement entre territoires administratifs et territoires politiques devient plus facile et acquiert un élément de stabilité.

Pour ces raisons, le découpage des circonscriptions électorales régionales a été guidé par les principes suivants:

. en milieu urbain, c'est-à-dire pour les communautés urbaines de Québec et de Montréal, les circonscriptions électorales sont bâties sur le respect des limites municipales et dans la recherche de la meilleure homogénéité socio-économique de chaque circonscription;

. pour le reste du Québec, c'est-à-dire partout où le territoire est défini en municipalités régionales de comté, les circonscriptions électorales régionales sont constituées du regroupement de MRC, là aussi selon le principe des affinités socio-économiques entre territoires et dans les limites du ratio électeurs-député prévalant pour un mode de scrutin de liste régional.

Il faut rappeler que les territoires des MRC n'étant pas tous décidés de façon définitive, le découpage électoral présenté ici n'est qu'un exercice destiné à donner un aperçu de ce que constituerait l'application d'un mode de scrutin de liste régional.

2 - La mécanique d'attribution des sièges

Même s'il abandonne le principe du comté uninominal, le mode de scrutin de liste régional a pour règle de respecter un ratio électeurs-député le plus semblable possible quelle que soit la région électorale considérée.

Les 4 409 276 électeurs répartissant leurs voix pour garnir les 122 sièges de députés de l'Assemblée nationale, chaque député représente donc en moyenne environ 36 000 électeurs.

Par ailleurs, l'hypothèse ici prévoit qu'une circonscription électorale régionale devrait désigner au minimum 3 députés et au maximum 5 députés. Cependant exceptionnellement, une région pourra être représentée par 6 députés, pour éviter de découper une région de façon artificielle.

Ainsi les régions électorales compteront environ de 100 000 électeurs (3 députés x 36 000 électeurs) à 200 000 électeurs (5 députés x 36 000 électeurs). Toutefois, toujours dans l'hypothèse ici, pour conserver une unité géographique à des régions peu populeuses et pour éviter ainsi de trop les agrandir territorialement, certaines régions, comme la Gaspésie ou la Côte Nord, se voient attribuer un troisième député alors que le nombre d'électeurs n'en justifierait que deux.

Ainsi, bâties territorialement sur la base de regroupement de MRC, ou de quartiers et de municipalités en milieu urbain, les circonscriptions électorales régionales se voient allouer leur nombre de sièges de députés selon la méthode de la plus haute moyenne.

Selon ces normes, le territoire québécois est divisé en 29 circonscriptions régionales électorales, dont 7 pour l'Ile de Montréal et 2 pour la communauté urbaine de Québec, pour un total de 120 députés.

Les Iles-de-la-Madeleine et le Nouveau-Québec, pour des raisons historiques et géographiques particulières, ne seraient pas soumis au scrutin de liste régional, mais continueraient à élire leur député au scrutin uninominal à un tour.

D'une façon schématique, le portrait électoral du Québec serait le suivant:

	Régions électorales	Nombre de sièges	Moyenne d'électeurs par siège
1.	Gaspésie	3	28 669
2.	Bas Saint-Laurent	3	43 376
3.	Rive-sud de Québec	4	37 590
4.	Québec	4	36 281
5.	Ceinture de Québec	5	36 561
6.	Rive-nord de Québec	3	27 885
7.	Saguenay-Lac-Saint-Jean	5	38 773
8.	Beauce	3	35 212
9.	Bois-Francs	4	34 166
10.	Mauricie	5	36 700
11.	Estrie	4	41 043
12.	Rive-sud de Montréal (Sud-est)	6	34 128
13.	Longueuil	5	36 469
14.	Rive-sud	4	35 087
15.	Rive-sud de Montréal (Sud-ouest)	5	34 790
16.	Laval	5	36 054
17.	Rive-nord de Montréal (Nord-est)	4	33 595
18.	Rive-nord de Montréal	3	41 825
19.	Rive-nord de Montréal (Nord-ouest)	3	38 119
20.	Outaouais	4	40 037
21.	Abitibi-Témiscamingue	3	32 677
22.	Côte-Nord	3	25 713
	Montréal		
23.	Municipalités de l'Est	5	36 049
24.	Quartiers de l'Est	4	39 143
25.	Quartiers du Centre	4	36 813
26.	Quartiers du Nord	5	38 045
27.	Mont-Royal	5	38 900
28.	Sud-Ouest	5	35 672
29.	Municipalités de l'Ouest	4	38 994
	Iles-de-la-Madeleine	1	
	Nouveau-Québec	1	
		122	

3 - Les cartes

Les cartes présentent, dans la majorité des cas pour chaque circonscription électorale régionale:

- les limites des régions électorales selon le mode de scrutin de liste régional;
- les limites des comtés électoraux actuels;
- les limites des MRC et des municipalités;
- la composition de chacune des circonscriptions électorales régionales avec le nombre d'électeurs et le nombre de sièges de députés.

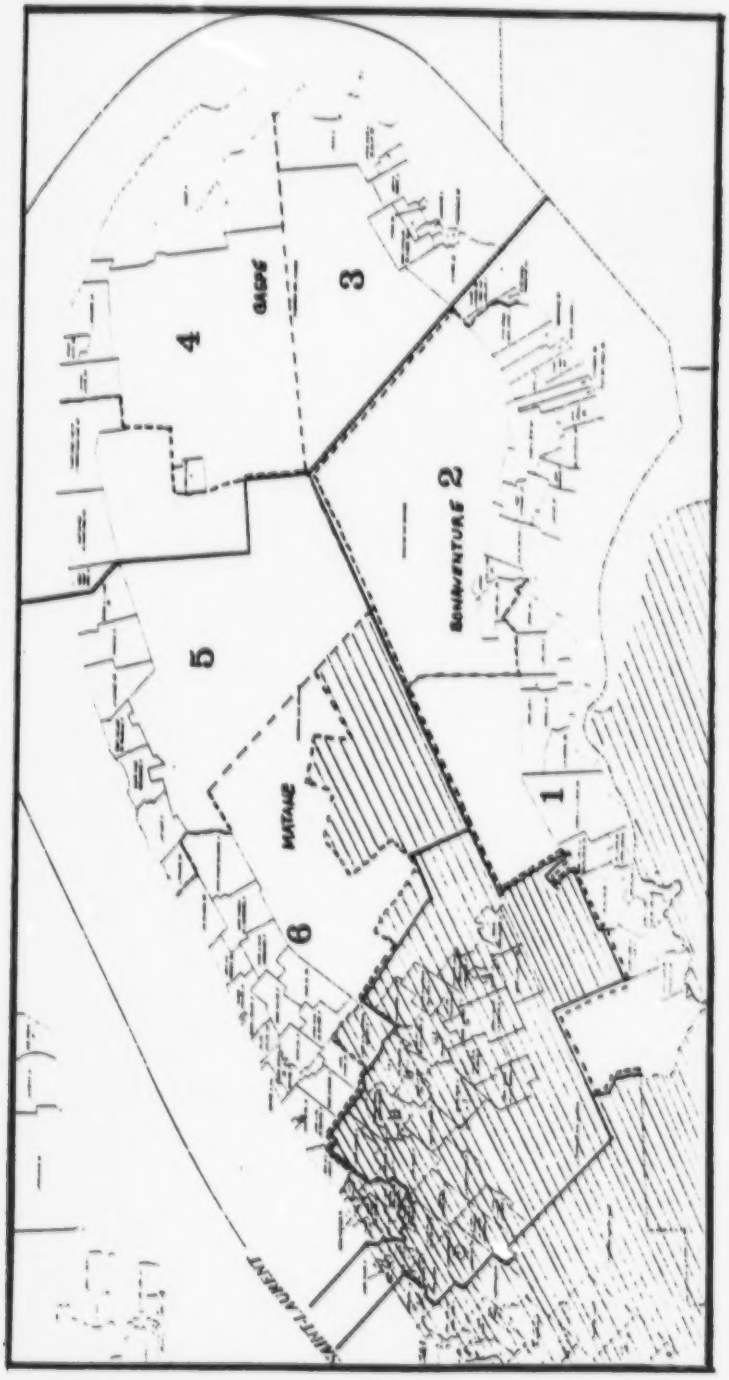
Circonscription régionale: GASPESIE

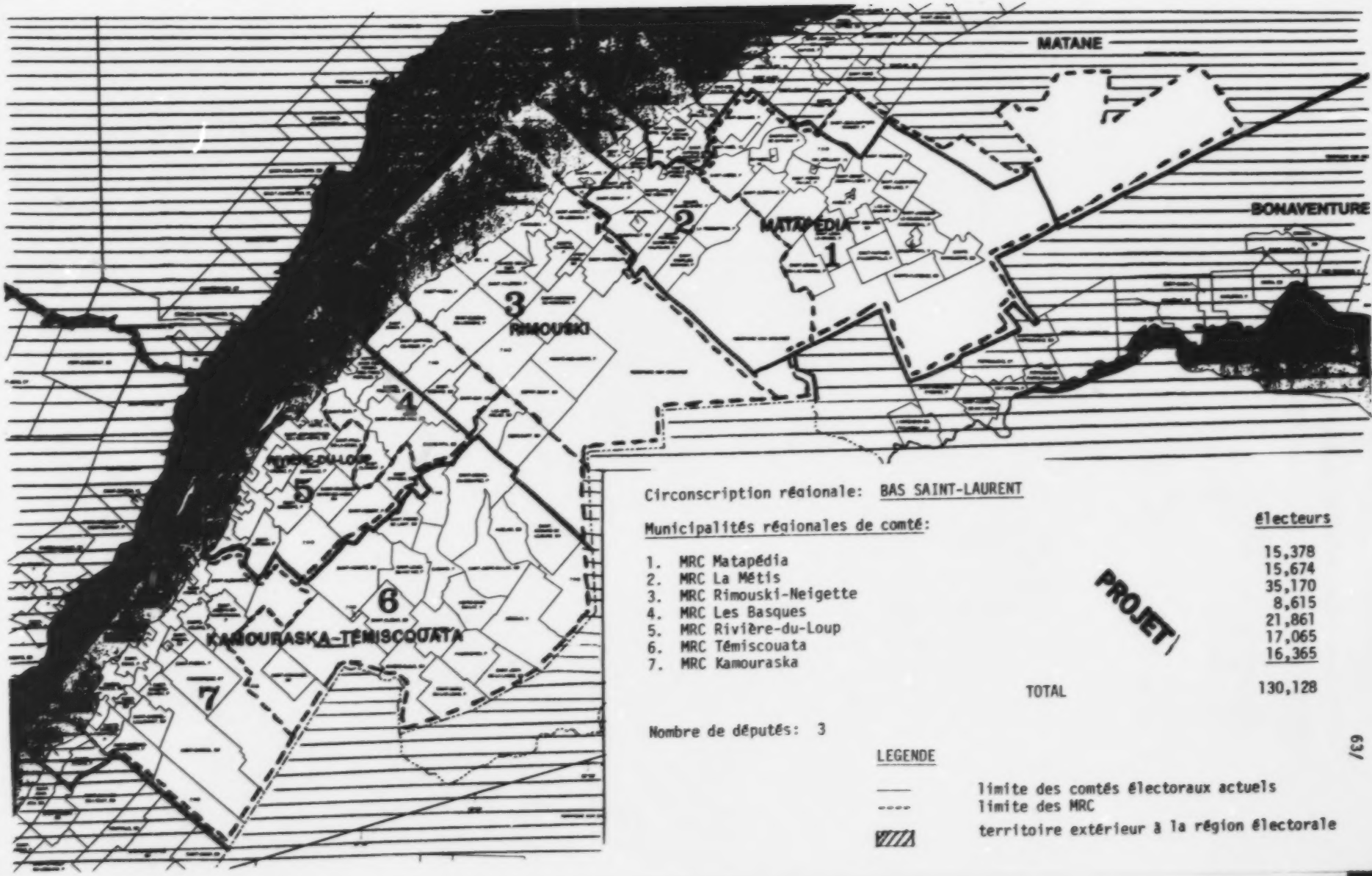
PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC d'Avignon	9,688
2. MRC Bonaventure	15,162
3. MRC Pabok	15,741
4. MRC Côte de Gaspé	16,050
5. MRC Denis Riverin	10,778
6. MRC Matane	17,880
Réserves indiennes	708
TOTAL	86,007

La MRC des Iles-de-la-Madeleine (9431 électeurs) demeurerait une circonscription uninominale.

Nombre de députés: 3
+1 pour les Iles-de-la-Madeleine





Circonscription régionale: BAS SAINT-LAURENT

Municipalités régionales de comté:	électeurs
1. MRC Matapédia	15,378
2. MRC La Mitis	15,674
3. MRC Rimouski-Neigette	35,170
4. MRC Les Basques	8,615
5. MRC Rivière-du-Loup	21,861
6. MRC Témiscouata	17,065
7. MRC Kamouraska	16,365
TOTAL	130,128

PROJET

Nombre de députés: 3

LEGENDE

—— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale

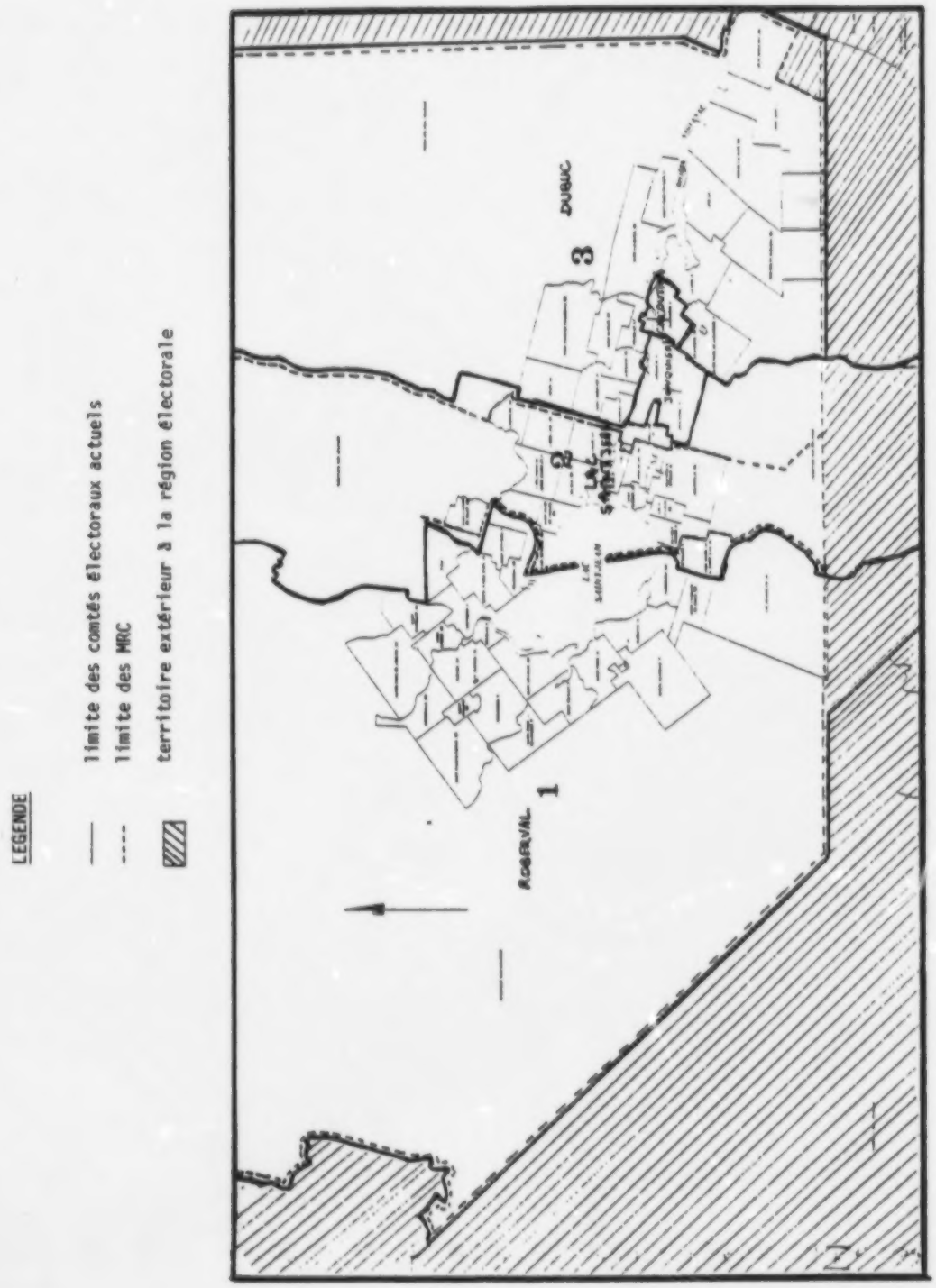
63/

Circonscription régionale: SAGUENAY LAC-SAINT-JEAN

PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Lac-Saint-Jean-Ouest	39,993
2. MRC Lac-Saint-Jean-Est	35,650
3. MRC Chicoutimi	117,151
Réserve indienne	637
TOTAL	193,868

Nombre de députés: 5



Circonscription régionale: RIVE SUD DE QUEBEC

Municipalités régionales de comté	Électeurs
1. MRC l'Islet	15,572
2. MRC Montmagny	18,488
3. MRC Les Etchemins	13,890
4. MRC Bellechasse	21,458
5. MRC Desjardins	31,524
6. MRC Chutes de la Chaudière	31,954
7. MRC Lotbinière	17,475
TOTAL	150,361

PROJET

Nombre de députés: 4

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels
---- limite des MRC
▨ territoire extérieur à la région électorale

Circonscription régionale: LA BEAUCE

Municipalités régionales de comté

		électeurs
1.	MRC Nouvelle Beauce	15,280
2.	MRC Robert Cliche	12,935
3.	MRC de L'Amiante	35,696
4.	MRC Beauce-Sartigan	34,825
5.	MRC Frontenac	16,469
	Autres	432
	TOTAL	105,637

PROJET

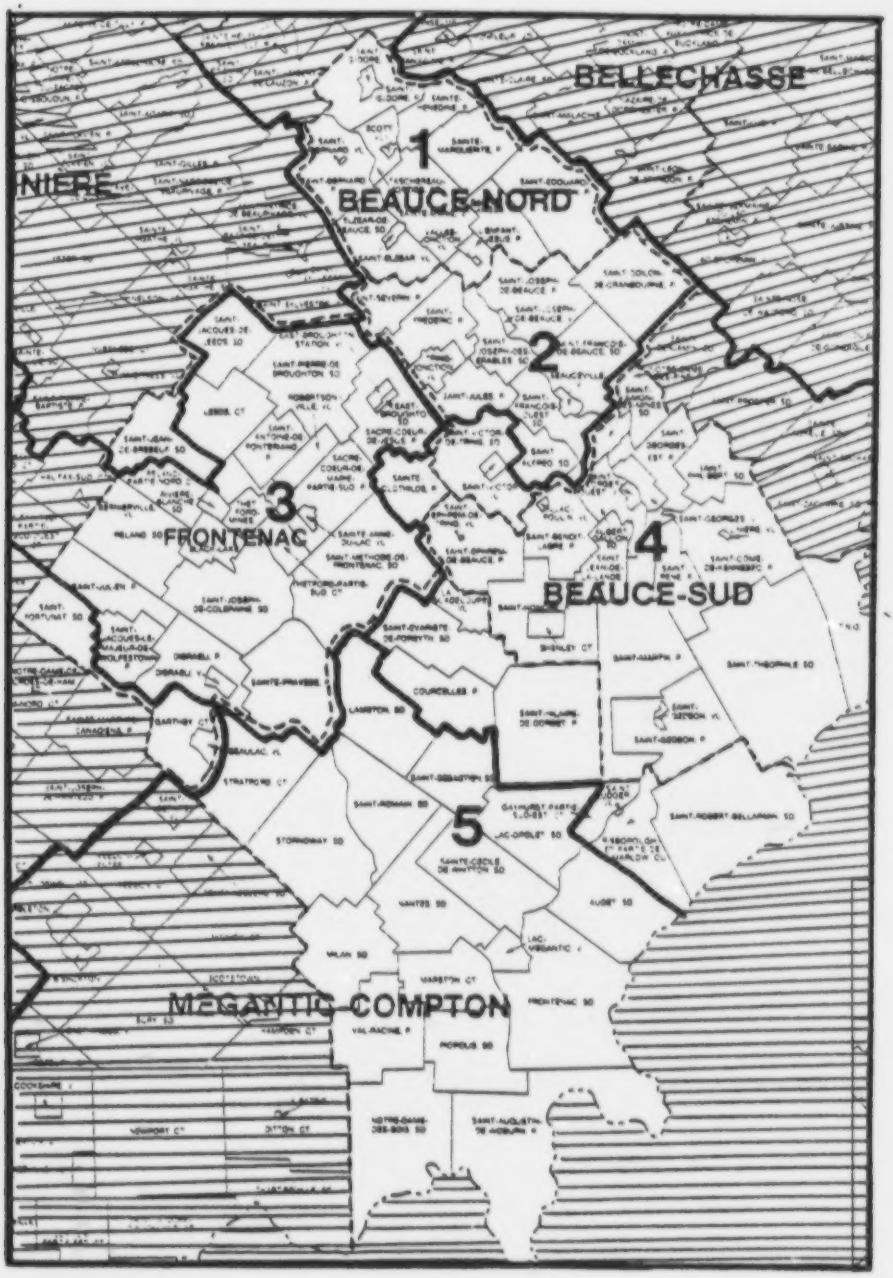
Nombre de députés: 3

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: RIVE NORD DE QUEBEC

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Charlevoix Est	12,544
2. MRC Charlevoix	9,550
3. MRC Côte de Beaupré	14,489
4. MRC Ile d'Orléans	4,478
5. MRC La Jacques Cartier	11,825
6. MRC Portneuf	30,480
Réserve indienne	290
TOTAL	83,656

PROJET

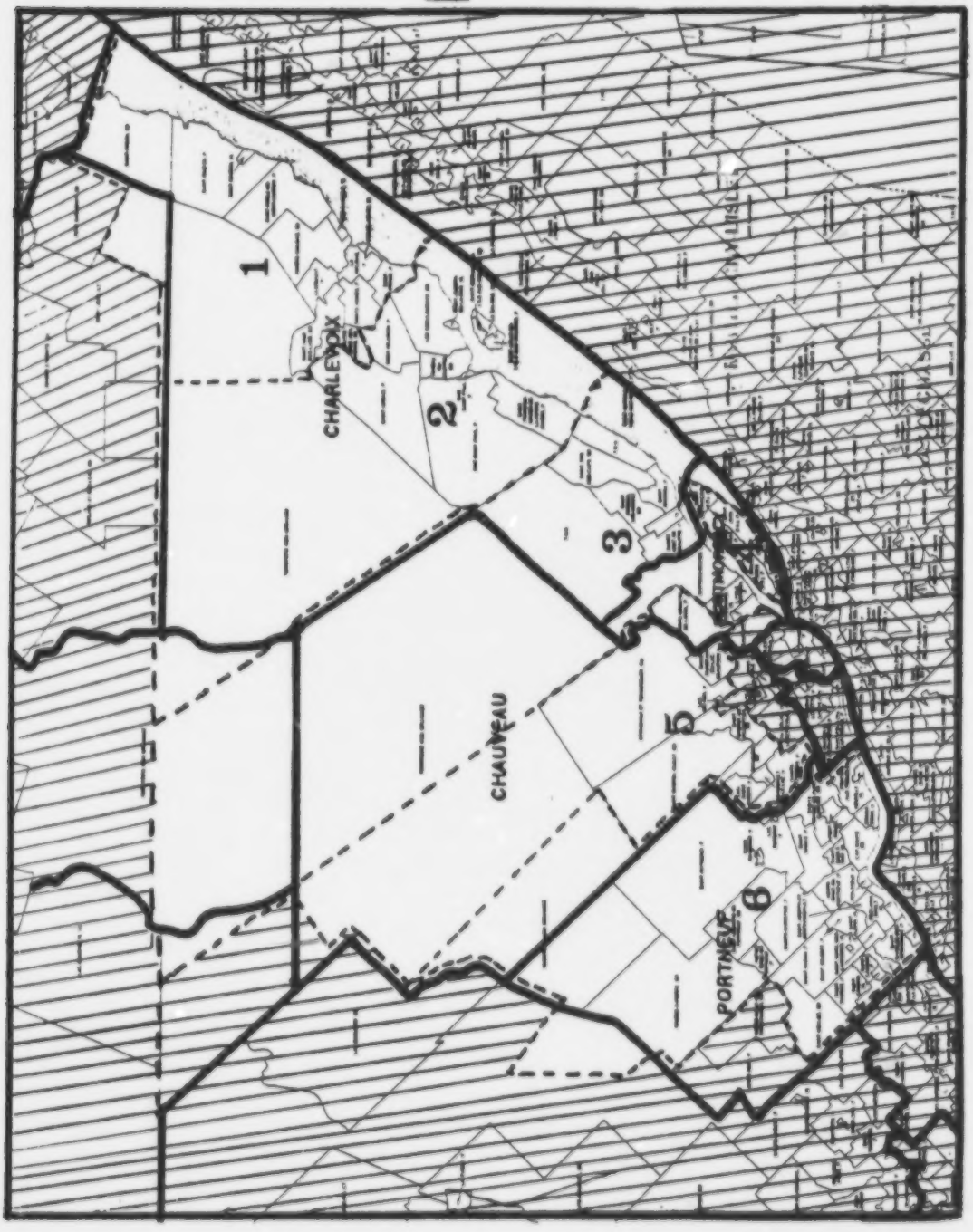
Nombre de députés: 3

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: QUEBEC

Municipalités	électeurs
1. Québec	126,319
2. Sillery	10,804
3. Vanier	7,691
4. Notre-Dame des Anges	313
TOTAL	145,127

PROJET

Nombre de députés: 4

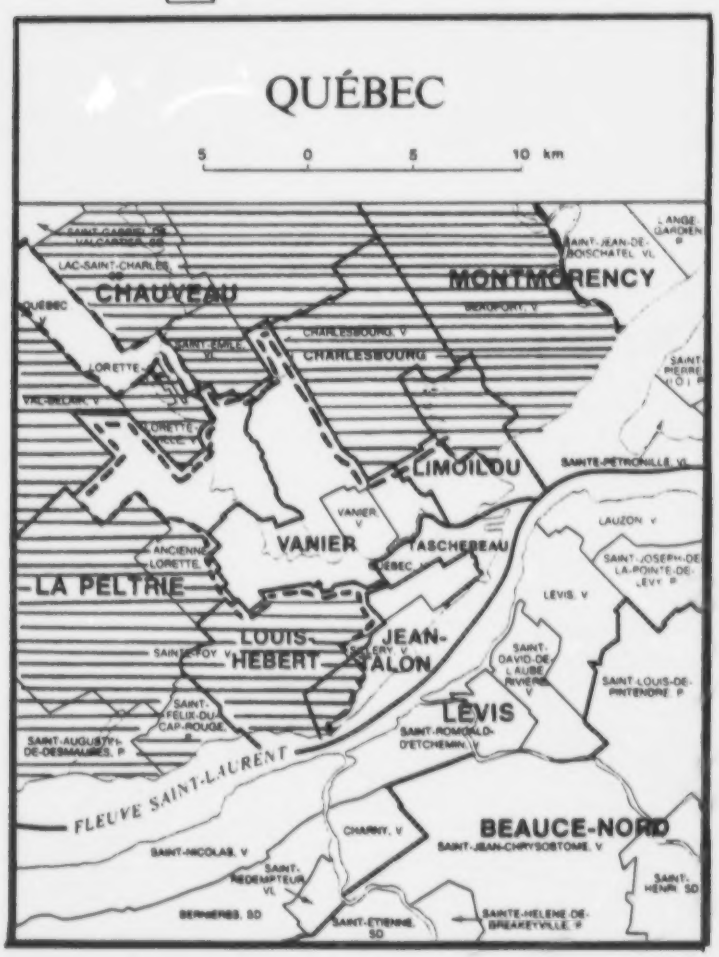
Circonscription régionale: CEINTURE DE QUEBEC

Municipalités	électeurs
1. Loretteville	10,108
2. Ancienne-Lorette	8,273
3. Beauport	40,283
4. Charlesbourg	46,180
5. Sainte-Foy	53,339
6. Val-Bélair	7,572
7. Saint-Emile	3,374
8. Saint-Augustin-de-Desmaures	4,905
9. Saint-Félix de Cap-Rouge	5,104
10. Lac Saint-Charles	3,367
TOTAL	182,505

Nombre de députés: 5

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux
---- limite des circonscriptions régionales
région ceinture de Québec
Québec

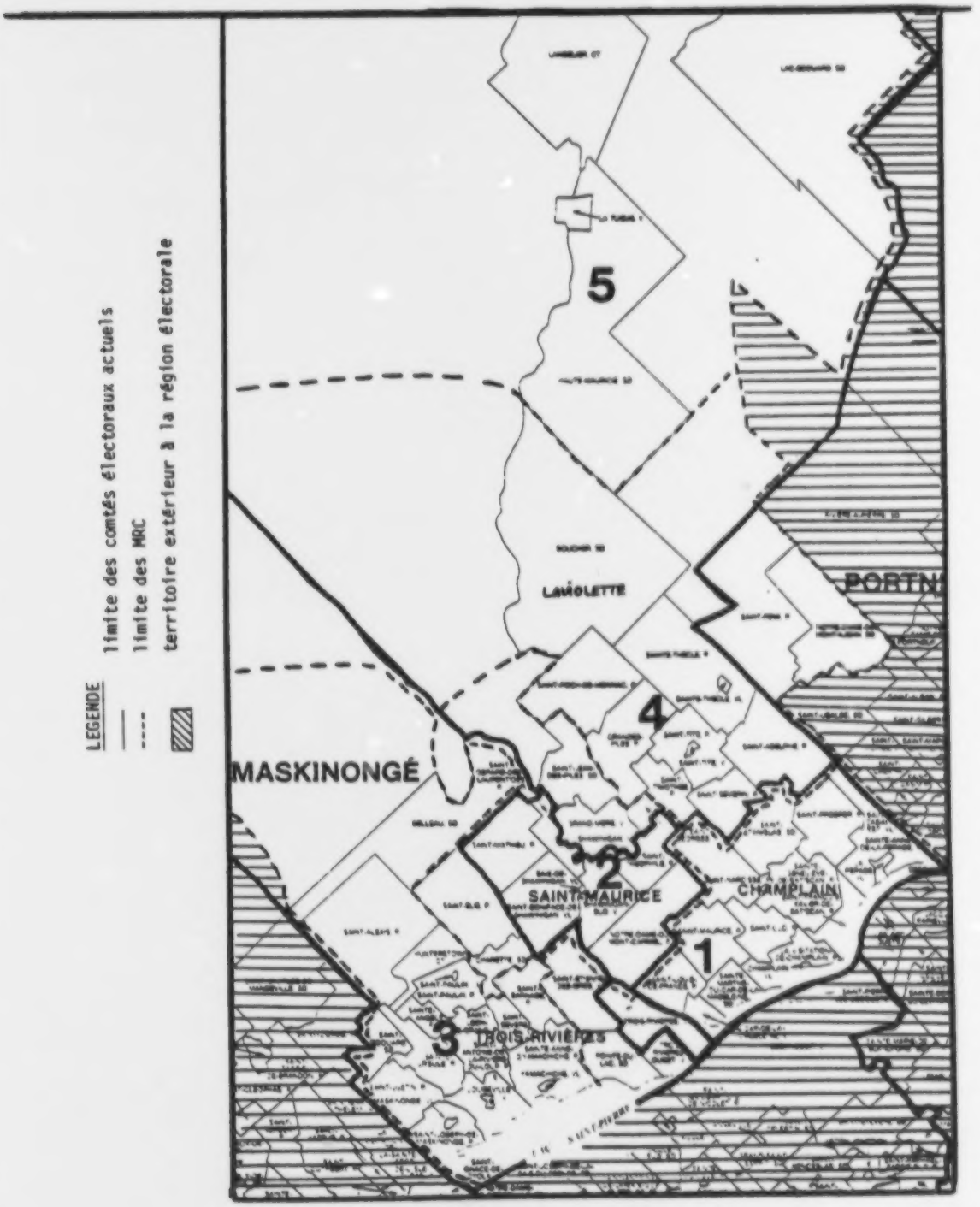


Circonscription régionale: LA MAURICIE

PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Francheville	93,041
2. MRC Centre de la Mauricie	50,066
3. MRC Maskinongé	17,692
4. MRC Mékinac	10,643
5. MRC Le Haut Saint-Maurice	10,697
Réserves indiennes	1,362
TOTAL	183,501

Nombre de députés: 5



Circonscription régionale: BOIS FRANCS

PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Bécancour	13,451
2. MRC de l'Erable	16,984
3. MRC Arthabaska	38,999
4. MRC Drummond	50,292
5. MRC Nicolet Yamaska	16,941
TOTAL	136,667

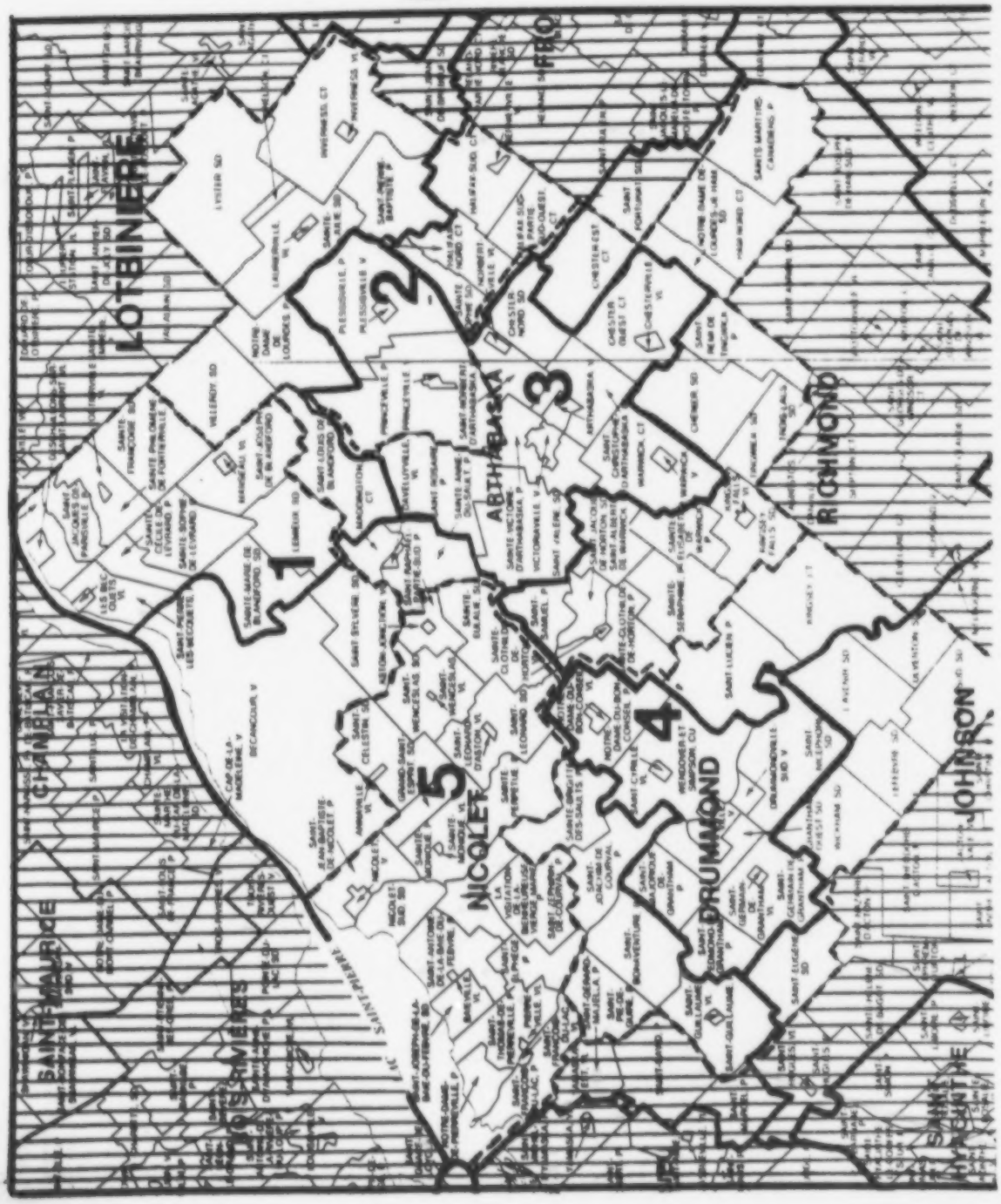
Nombre de députés: 4

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: ESTRIE

PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC l'Or blanc	12,683
2. MRC Richmond	22,117
3. MRC Sherbrooke	81,791
4. MRC le Haut St-François	14,764
5. MRC Coaticook	10,031
6. MRC Memphremagog	22,789
TOTAL	164,175

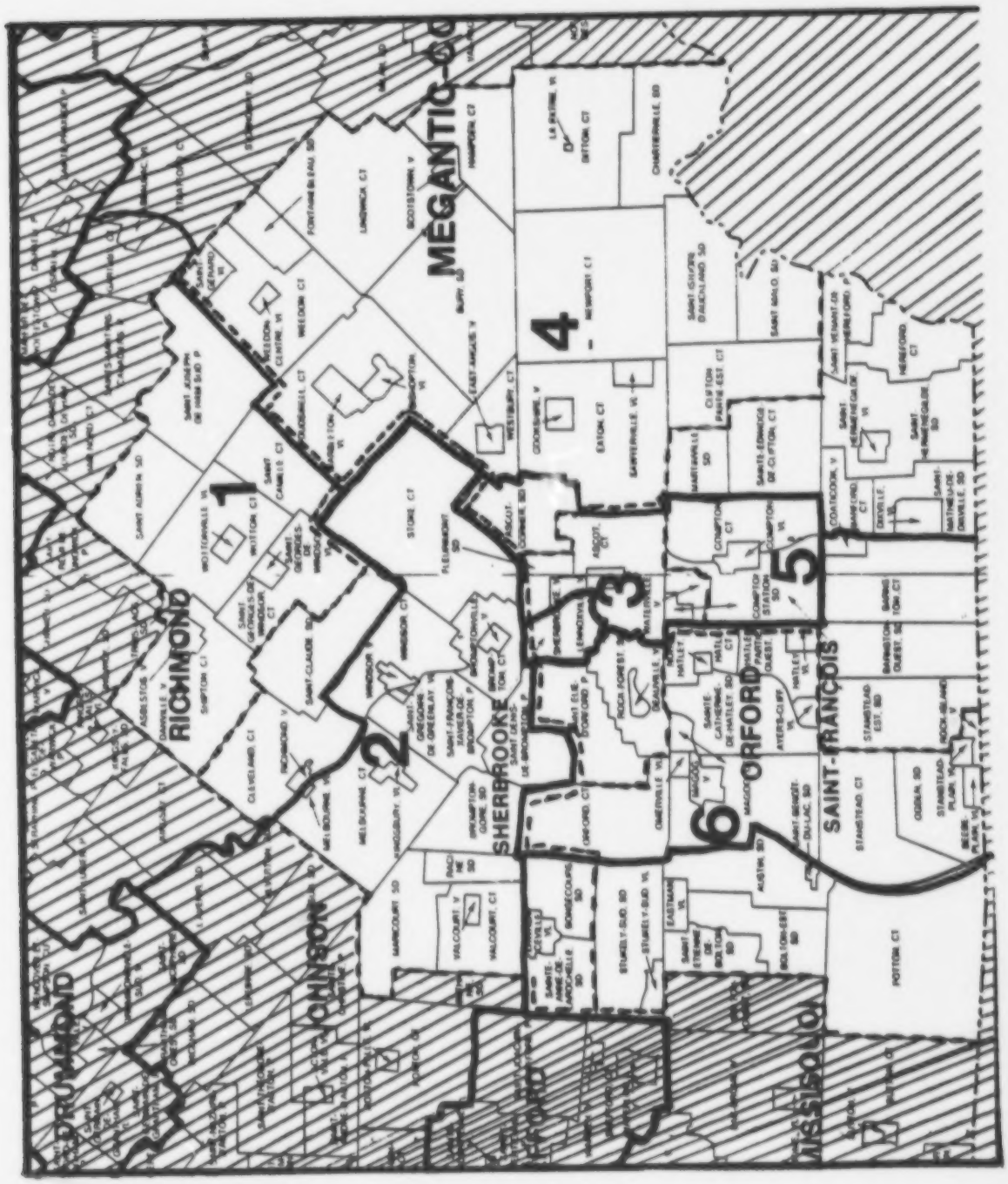
Nombre de députés: 4

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: LONGUEUIL

	électeurs
1. MRC Rive Sud (municipalités: Longueuil, Brossard, Greenfield Park, Lemoyne, Saint-Hubert, Saint-Lambert)	182.348

Nombre de députés: 5

Circonscription régionale: RIVE SUD

	électeurs
2. MRC La Jemmerais	43,117
3. MRC Vallée du Richelieu	58,568
4. MRC Bas Richelieu	38,664
TOTAL	140,349

Nombre de députés: 4

Circonscription régionale: RIVE SUD DE MONTREAL (Sud-Est)

PROJET

	électeurs
5. MRC Les Maskoutains	46,557
6. MRC Acton	12,253
7. MRC La Haute Yamaska	41,880
8. MRC Rouville	18,860
9. MRC Haut-Richelieu	55,107
10. MRC Missisquoi	30,114
TOTAL	204,771

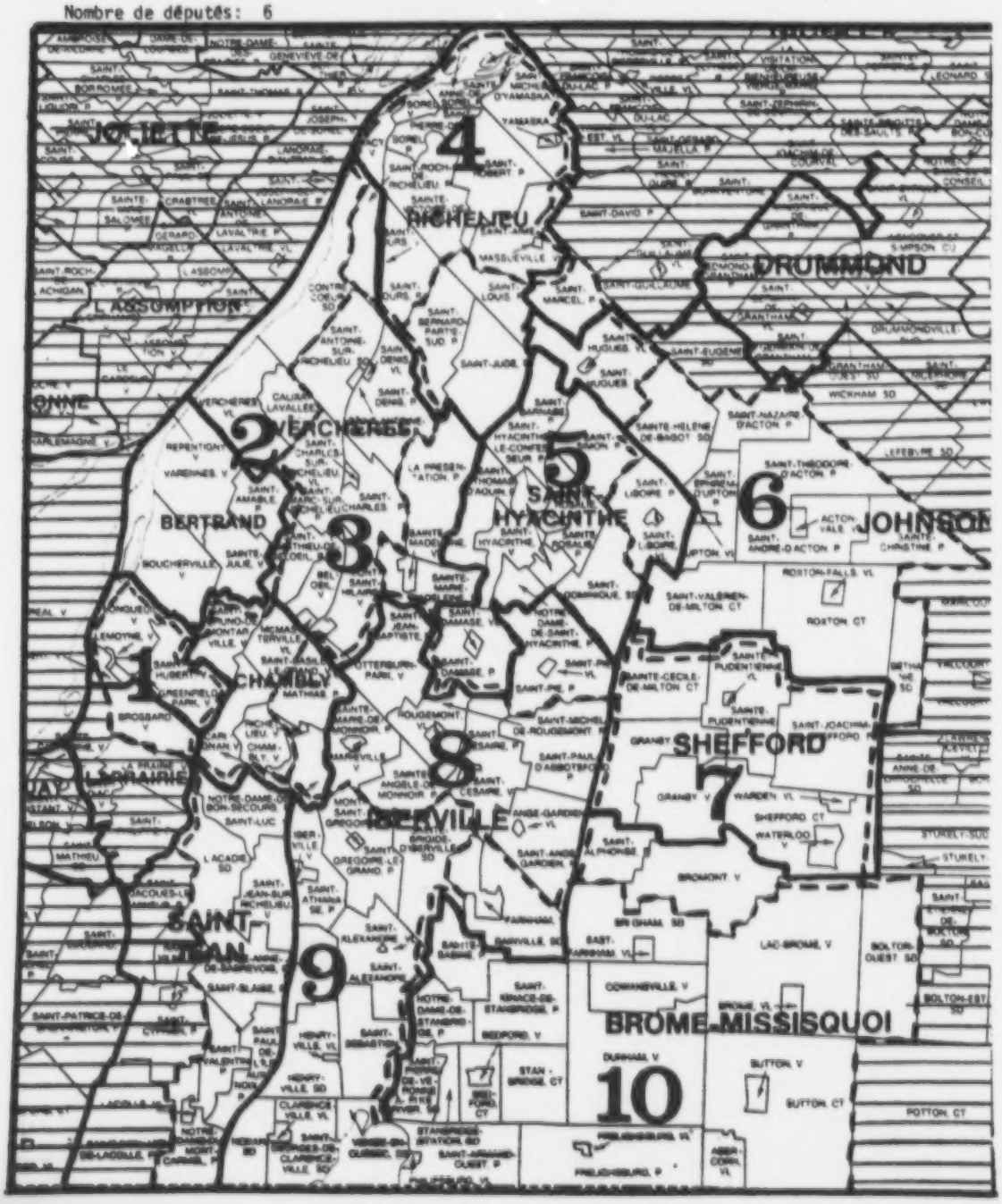
Nombre de députés: 6

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: RIVE SUD DE MONTREAL (Sud-Ouest) 73/

Municipalités régionales de comté

		électeurs
1.	MRC Vaudreuil-Soulanges	43,207
2.	MRC Beauharnois Salaberry	42,005
3.	MRC Le Haut Saint-Laurent	14,820
4.	MRC Les Jardins de Napierville	13,694
5.	MRC Roussillon	60,228
	TOTAL	173,954

PROJET

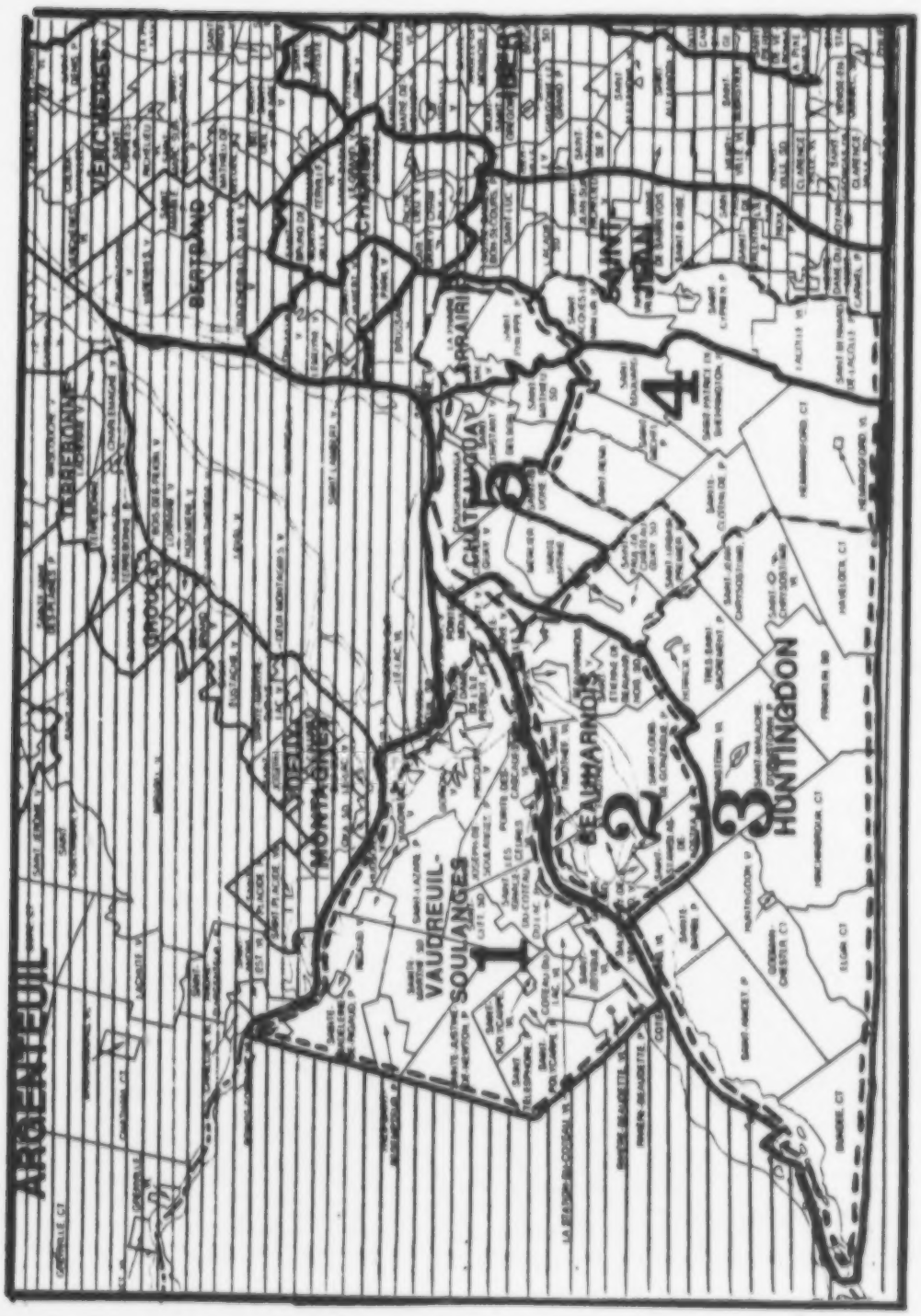
Nombre de députés: 5

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

▨ territoire extérieur à la région électorale



PROJET

Circonscription régionale: LAVAL

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Laval	180,272

Nombre de députés: 5

Circonscription régionale: RIVE-NORD DE MONTREAL

Municipalités régionales de comté	électeurs
2. MRC Saint-Eustache	45,015
3. MRC Sainte-Thérèse de Blainville	46,637
4. MRC Les Moulins	33,825
TOTAL	125,477

Nombre de députés: 3

Circonscription régionale: RIVE-NORD de MONTREAL (Nord-Est)

Municipalités régionales de comté	électeurs
5. MRC l'Assomption	42,657
6. MRC Montcalm	18,958
7. MRC Joliette	30,453
8. MRC D'Autray	22,838
9. MRC Matawinie	19,474
TOTAL	134,380

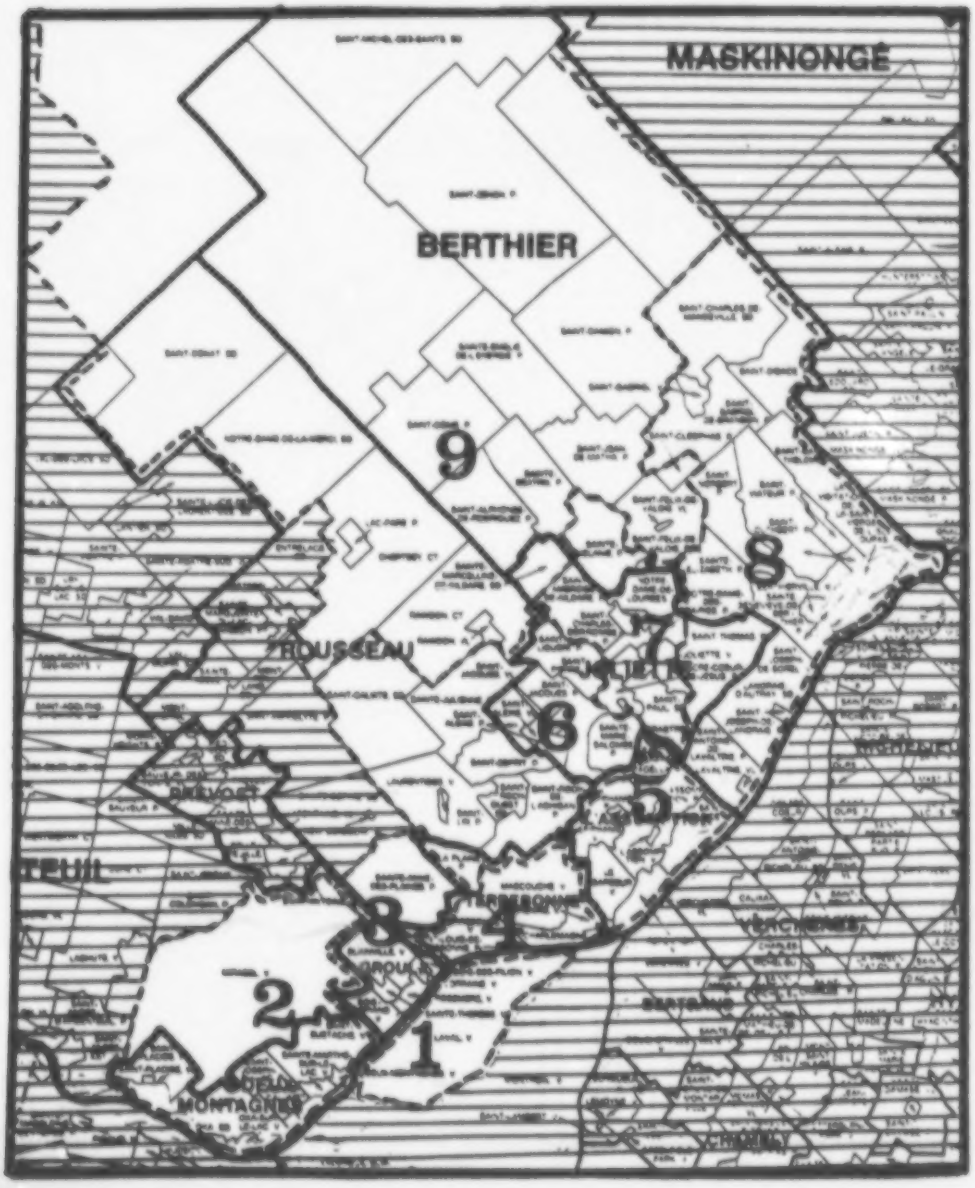
Nombre de députés: 4

LEGENDE

—— limite des comtés électoraux actuel

--- limite des MR

territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: NORD DE MONTREAL

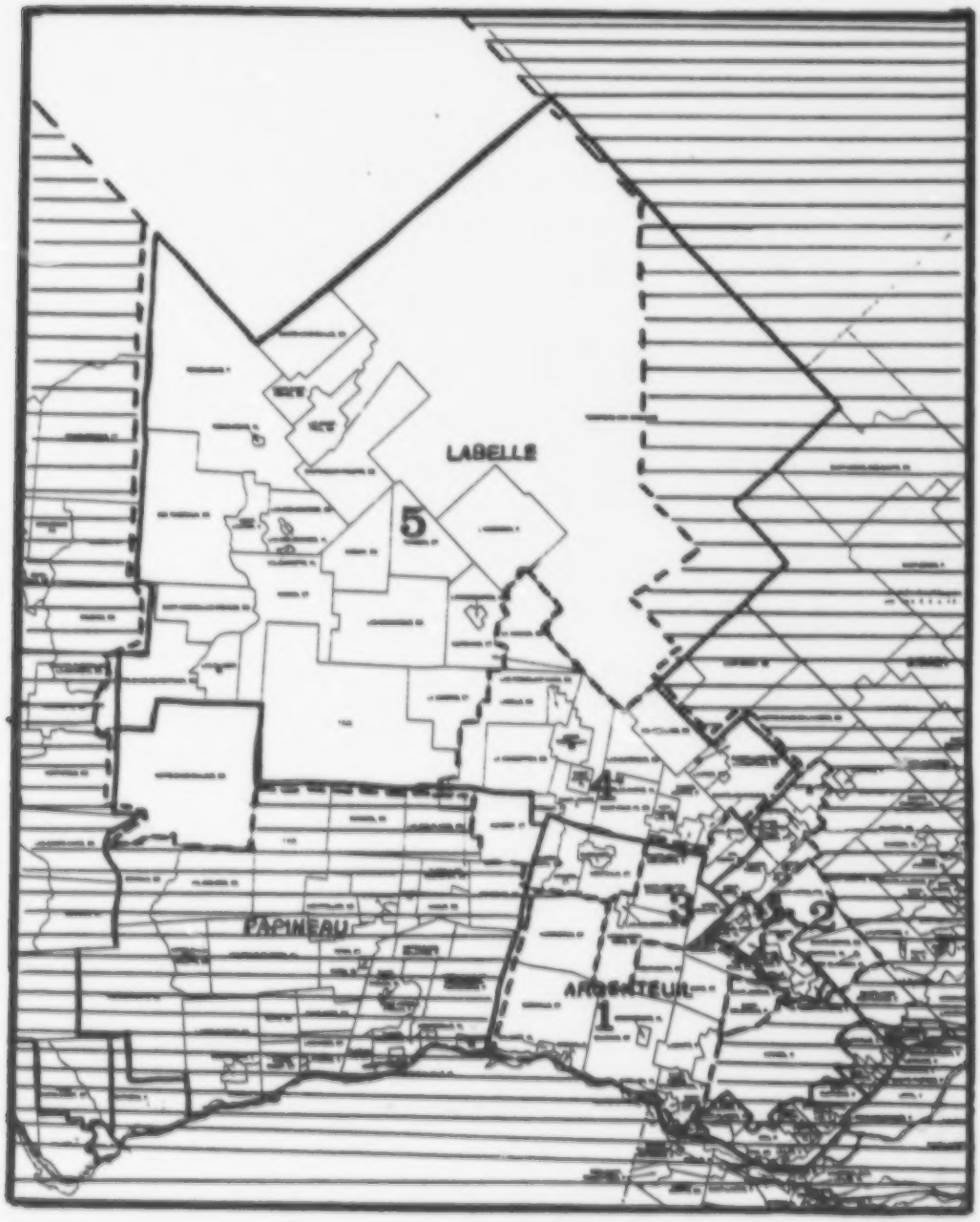
PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Lachute	19,220
2. MRC St-Jérôme	40,898
3. MRC Basses Laurentides	16,787
4. MRC Saint-Agathe	16,740
5. MRC Mont Laurier	20,714
TOTAL	114,359

Nombre de députés: 3

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels
---- limite des MRC
▨ territoire extérieur à la région électorale



Circonscription régionale: OUTAOUAIS 76/

Les municipalités régionales de comté ne sont pas encore constituées dans cette région.

Nombre d'électeurs: 160,149
Nombre de députés: 4

PROJET

LEGENDE

—— limite des comtés électoraux actuels
---- limite des MRC
▨ territoire extérieur à la région électorale

Circonscription régionale: ABITIBI-TEMISCAMINGUE

PROJET

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Témiscamingue	10,982
2. MRC Vallée de l'Or	19,952
3. MRC Rouyn Noranda	26,747
4. MRC Abitibi-Ouest	16,526
5. MRC Abitibi	12,674
Autres (réserves indiennes, municipalités non classées)	11,152
TOTAL	98,033

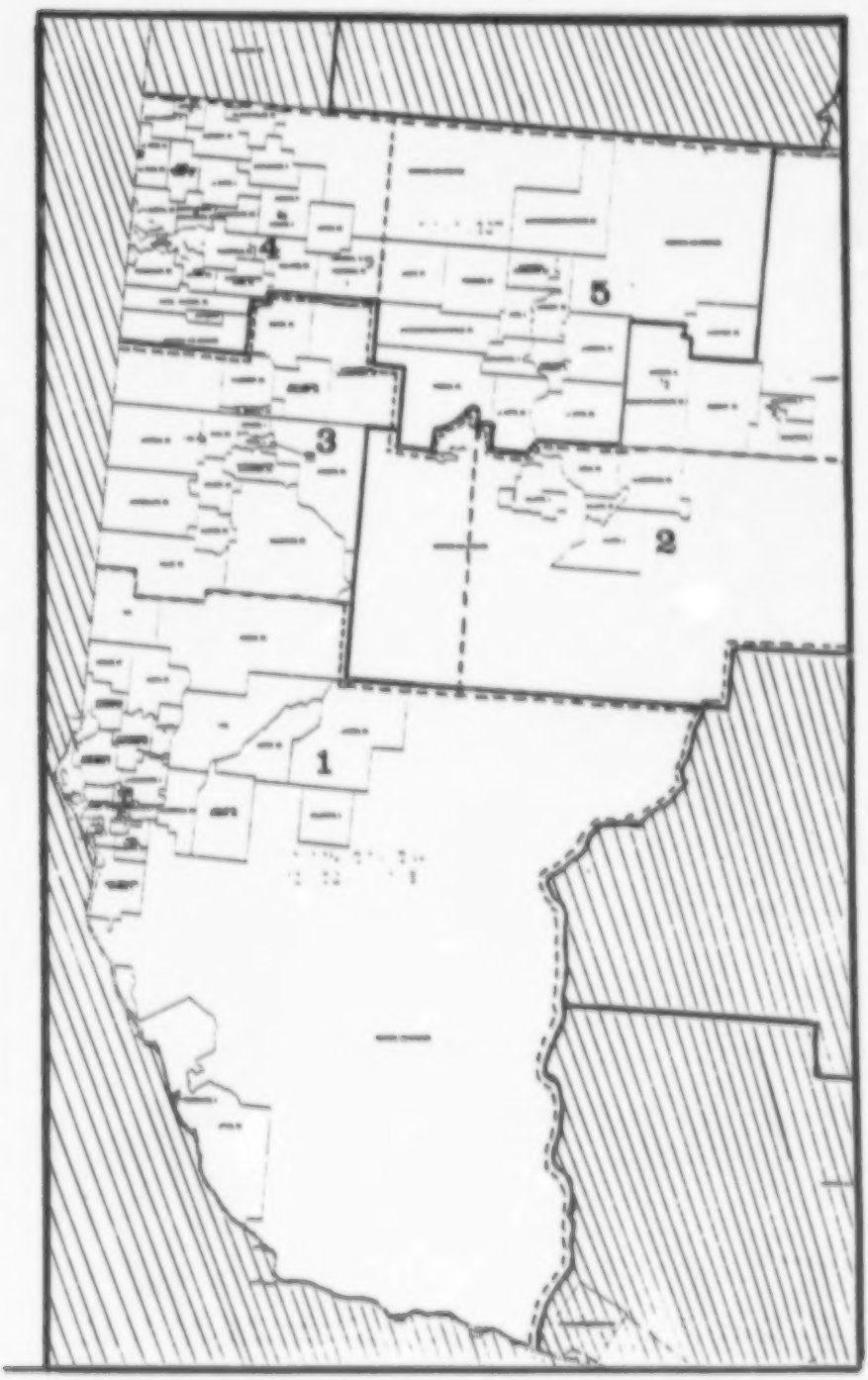
Nombre de députés: 3

LEGENDE

——— limite des comtés électoraux actuels

---- limite des MRC

territoire extérieur à la région électorale

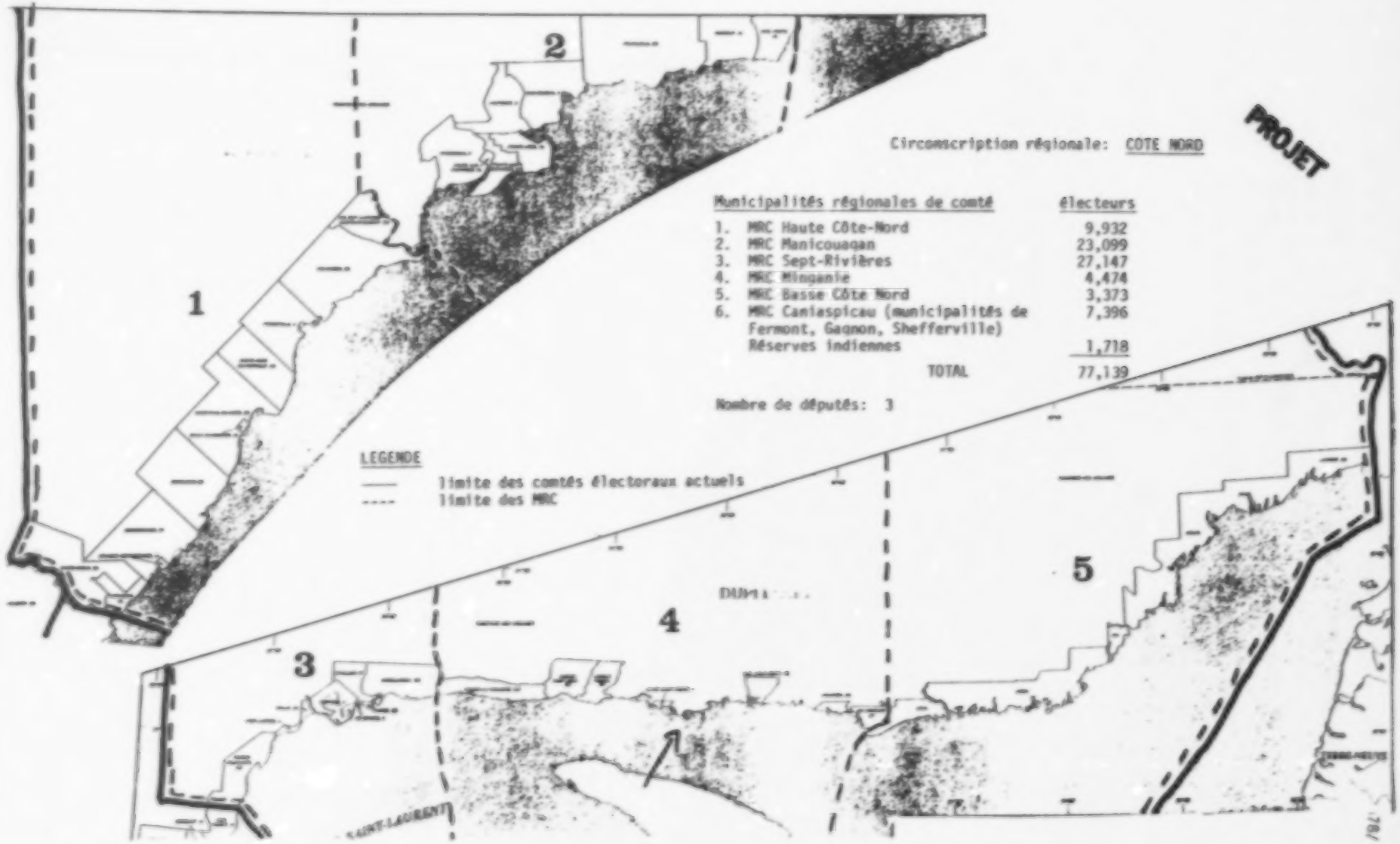


PROJET

Circonscription régionale: COTE NORD

Municipalités régionales de comté	électeurs
1. MRC Haute Côte-Nord	9,932
2. MRC Manicouagan	23,099
3. MRC Sept-Rivières	27,147
4. MRC Minganie	4,474
5. MRC Basse Côte Nord	3,373
6. MRC Caniaspicau (municipalités de Fermont, Gagnon, Shefferville)	7,396
Réserves indiennes	1,718
TOTAL	77,139

Nombre de députés: 3



ILE DE MONTREAL

L'Ile de Montréal est répartie en sept circonscriptions électorales régionales.

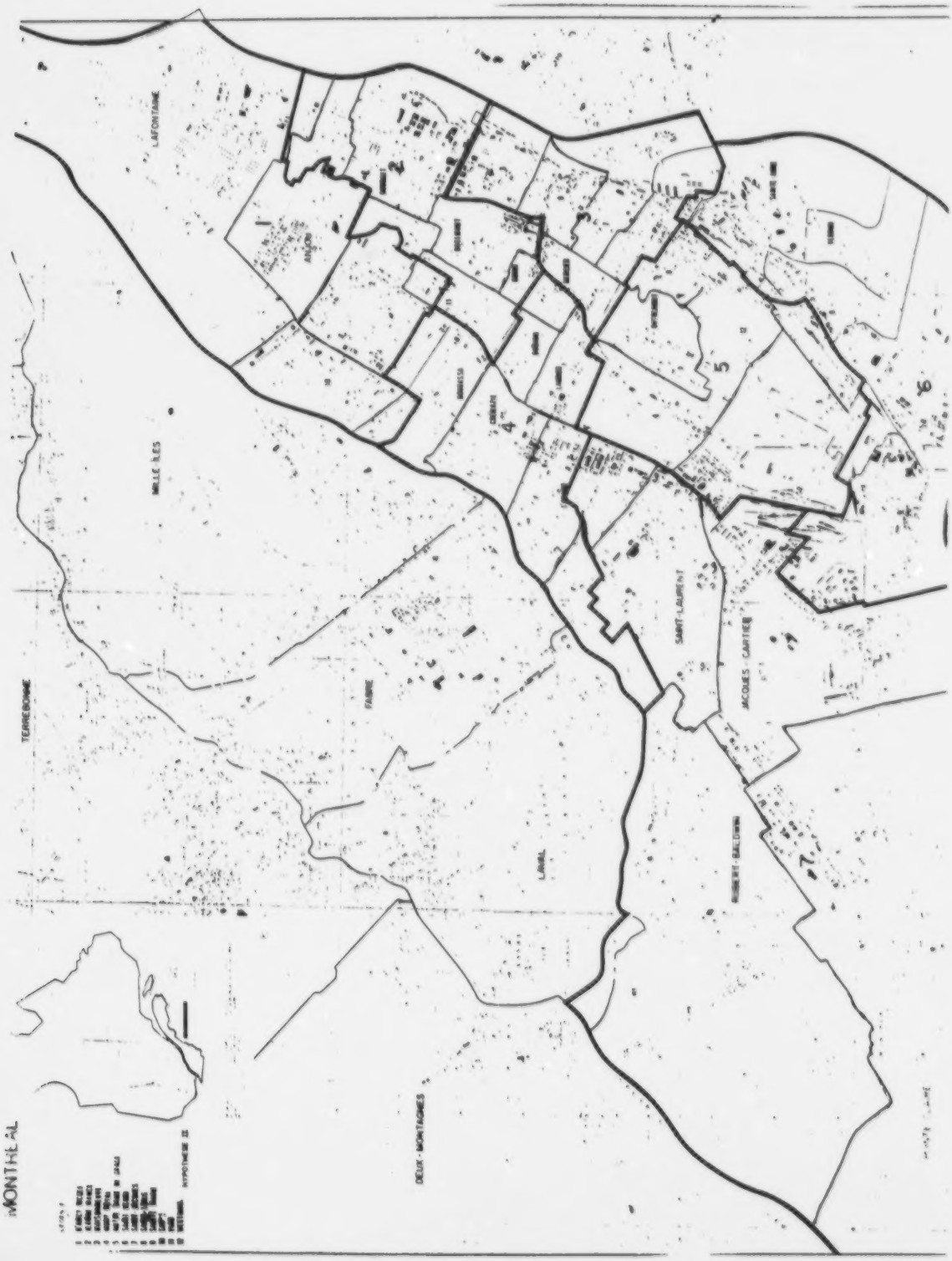
Ces régions sont constituées à partir des municipalités présentes sur l'Ile et aussi en fonction des quartiers électoraux municipaux de la Ville de Montréal. Ainsi dans la description de chacune des circonscriptions, la lettre Q signifie le quartier électoral municipal (Q3, quartier électoral municipal n° 3), la population étant celle des électeurs.

Sur ces cartes, qui malheureusement ne sont pas très nettes ni précises, figurent: .

- en traits continus: les limites des municipalités et des quartiers électoraux municipaux;
- en traits pointillés: les limites des circonscriptions électorales actuelles du Québec. Le nom du comté électoral figure entre parenthèses.

Carte d'ensemble

PROJET



DELIMITATION DES CIRCONSCRIPTIONS ELECTORALES REGIONALES SUR L'ILE DE MONTREAL

PROJET

1. Municipalités de l'Est (180 247)

Anjou	25 947
Montréal-Est	2 730
Montréal-Nord	63 146
Pointe-aux-Trembles	24 266
St-Léonard	51 751
Q.19: Riv.-des-Prairies	12 407

Nombre de députés: 5

2. Quartiers de l'Est (156 572)

Q.1: Nouveau-Rosemont	14 361
Q.2: Cité-Jardin	12 833
Q.3 à 6: Mercier	49 642
Q.10 à 13: Rosemont	52 898
Q.14-15: St-Michel	26 838

Nombre de députés: 4

3. Quartiers du Centre (147 255)

Q.7 à 9: Maisonneuve	39 137
Q.37-38: Ste-Marie	26 204
Q.40: St-Jacques	13 297
Q.32 à 36, 39: Plateau Mont-Royal	68 617

Nombre de députés: 4

4. Quartiers du Nord (190 228)

Q.16-17: St-Michel Nord	23 506
Q.18, 20-21: Ahuntsic	42 146
Q.22-23: Cartierville	27 482
Q.24: Crémazie	13 282
Q.25: Parc-Extension	12 106
Q.26: Laurier	11 577
Q.27 à 29: Villeray	34 740
Q.30-31: St-Edouard	25 389

Nombre de députés: 5

5. Mont-Royal (194 494)

Q.41	13 852
Q.46 à 49: Notre-Dame-de-Grâce	44 743
Q.50, 54: Snowdon	24 308
Q.51 à 53: Côte-des-Neiges	36 368
Côte St-Luc	20 863
Hampstead	5 193
Montréal-Ouest	3 360
Mont-Royal	13 728
Outremont	17 273
Westmount	14 806

Nombre de députés: 5

6. Sud-Ouest (178 401)

Q.42: Pointe-St-Charles	11 760
Q.43: St-Henri	12 484
Q.44: Côte-St-Paul	13 104
Q.45: Ville-Emard	11 758
Lachine	27 427
LaSalle	53 049
St-Pierre	3 856
Verdun	44 963

Nombre de députés: 5

7. Municipalités de l'Ouest (155 978)

Baie d'Urfée	2 266
Beaconsfield	12 034
Dollard-des-Ormeaux	22 771
Dorval	12 753
Ile Bizard	4 170
Kirkland	5 733
Pierrefonds	23 629
Pointe-Claire	16 892
Ste-Anne-de-Bellevue	2 851
Roxboro	4 415
Ste-Geneviève	1 822
St-Laurent	45 755
Senneville	867

Nombre de députés: 4

Circonscription régionale

1-MUNICIPALITES DE L'EST

Anjou	25 947
Montréal-Est	2 730
Montréal-Nord	63 146
Pointe-aux-Trembles	24 266
St-Léonard	51 751
Q.19:Riv-des-Prairies	12 407
TOTAL	180 247

Nombre de députés: 5

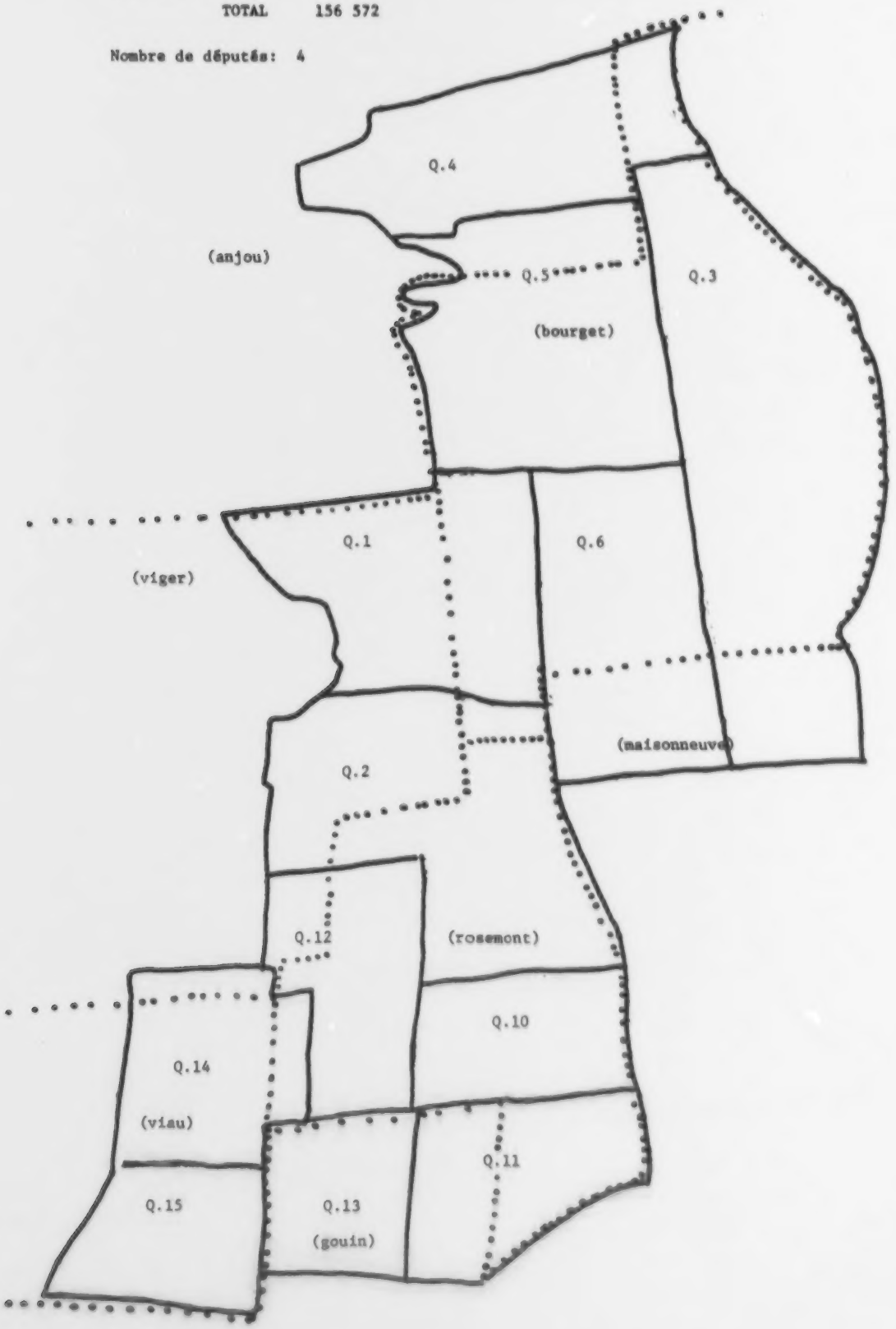
Circonscription régionale

2-QUARTIERS DE L'EST

Q.1: Nouveau-Rosemont	12 833
Q.2: Cité-Jardin	14 361
Q.3 à 6: Mercier	49 642
Q.10 à 13: Rosemont	52 898
Q.14-15: St-Michel	26 838
TOTAL	156 572

PROJET

Nombre de députés: 4



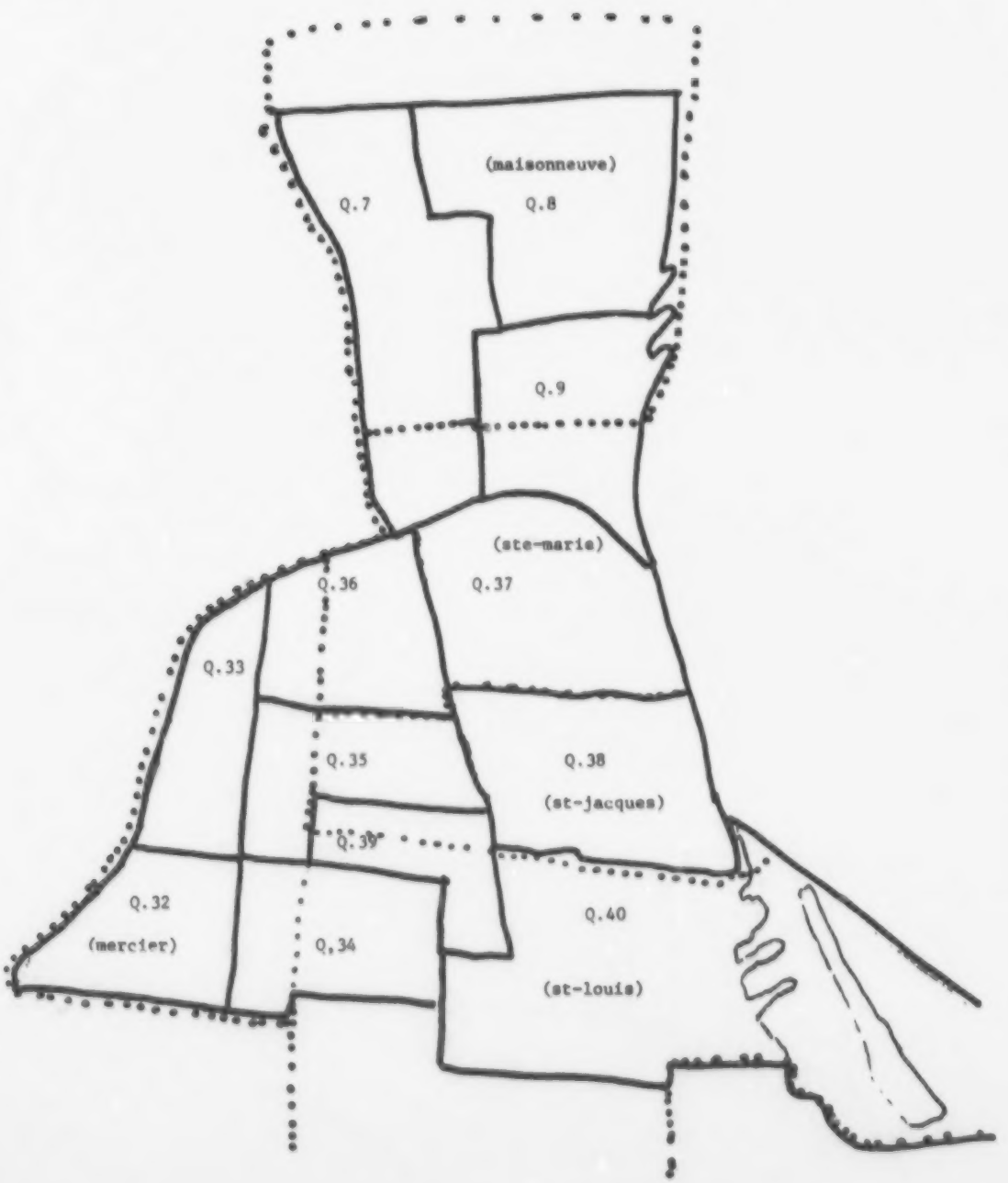
PROJET

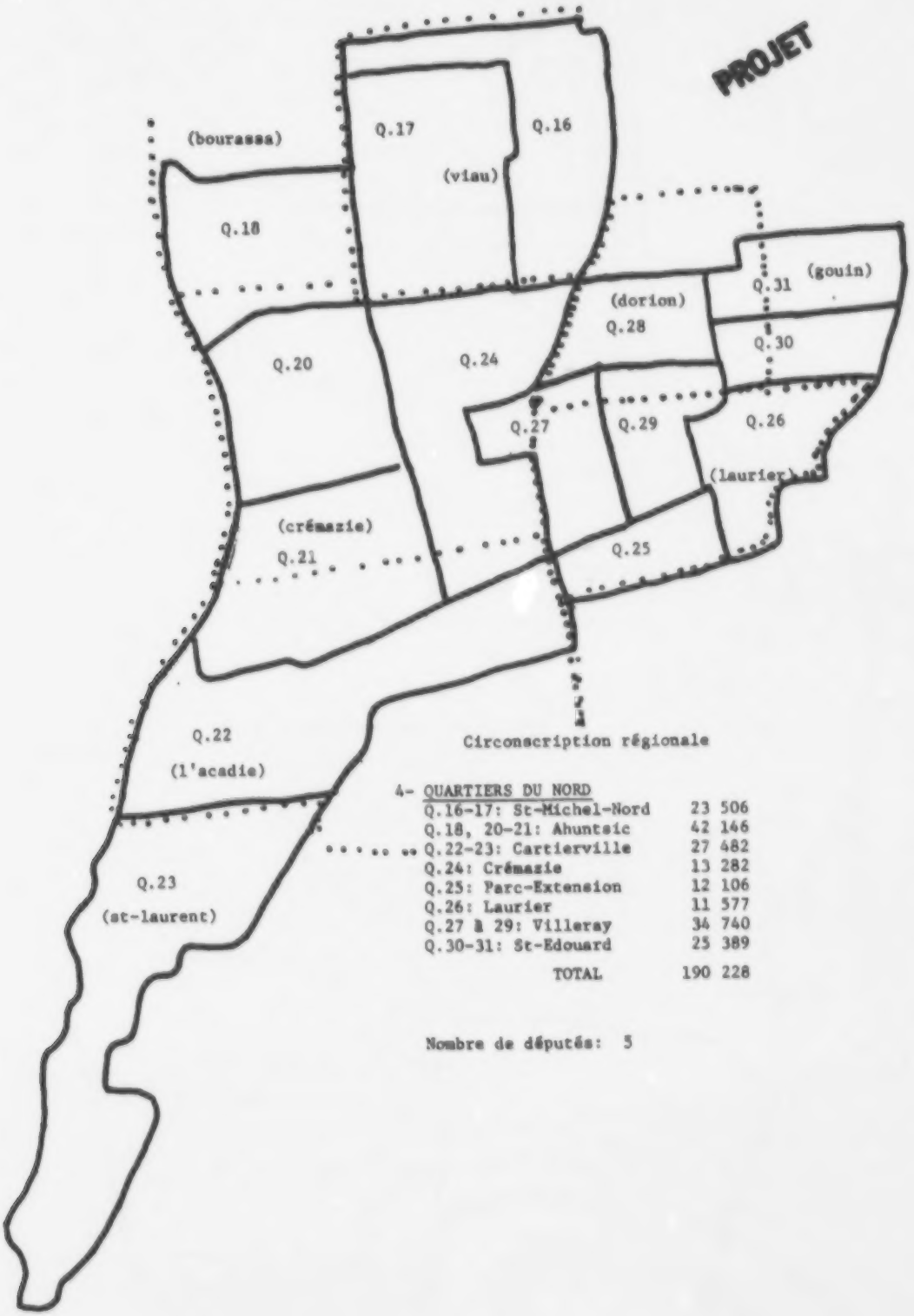
CIRCONSCRIPTION REGIONALE

3- QUARTIERS DU CENTRE

Q.7 à 9: Hochelaga-Maisonneuve	39 137
Q.37-38: Ste-Marie	26 204
Q.40: St-Jacques	13 297
Q.32 à 36, 39: Plateau Mont-Royal	68 617
TOTAL	147 255

Nombre de députés: 4





Circonscription régionale

4- QUARTIERS DU NORD

Q.16-17: St-Michel-Nord	23 506
Q.18, 20-21: Ahuntsic	42 146
Q.22-23: Cartierville	27 482
Q.24: Crémazie	13 282
Q.25: Parc-Extension	12 106
Q.26: Laurier	11 577
Q.27 à 29: Villeray	34 740
Q.30-31: St-Edouard	25 389
TOTAL	190 228

Nombre de députés: 5

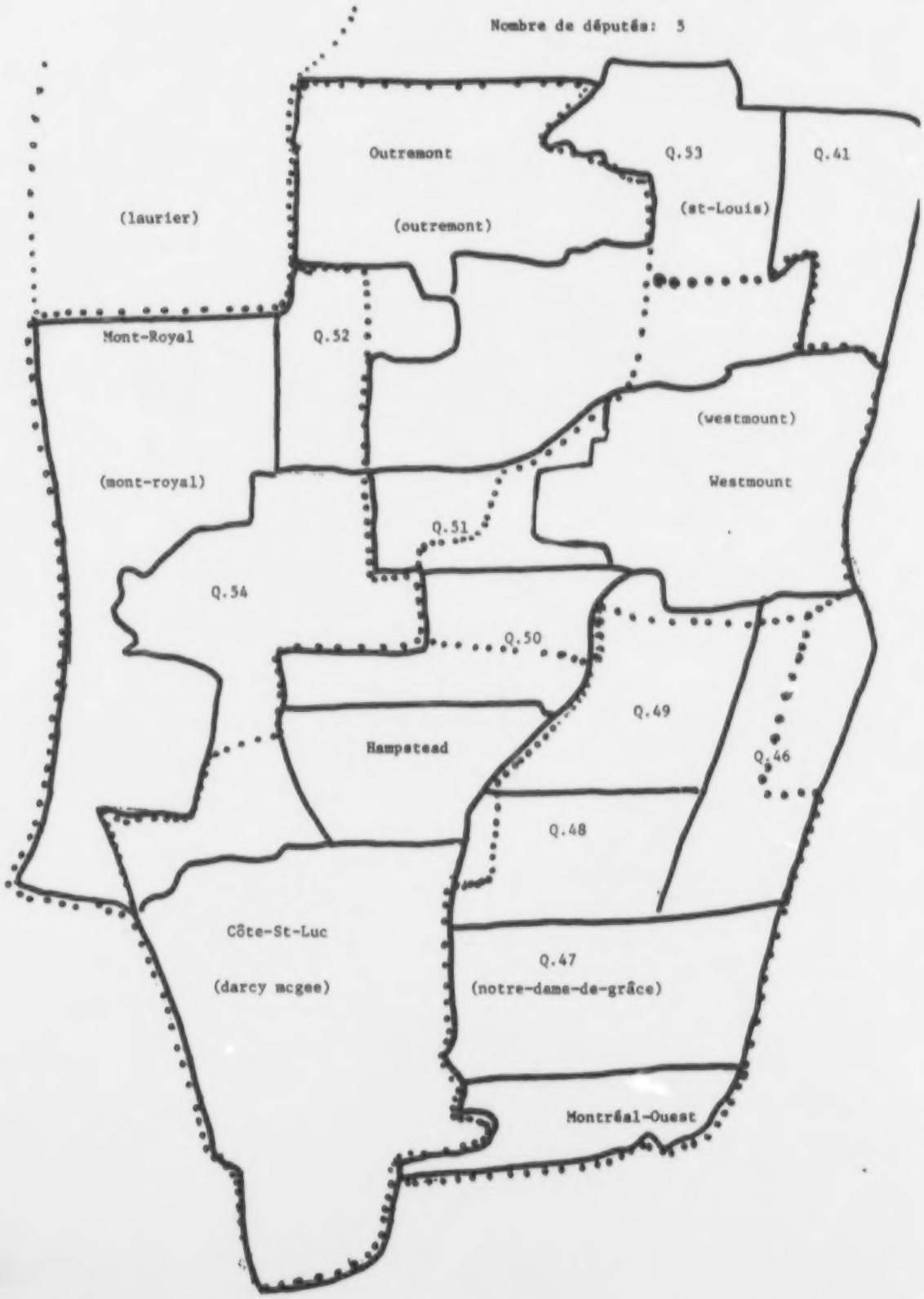
Circonscription régionale ——

5- Mont-Royal

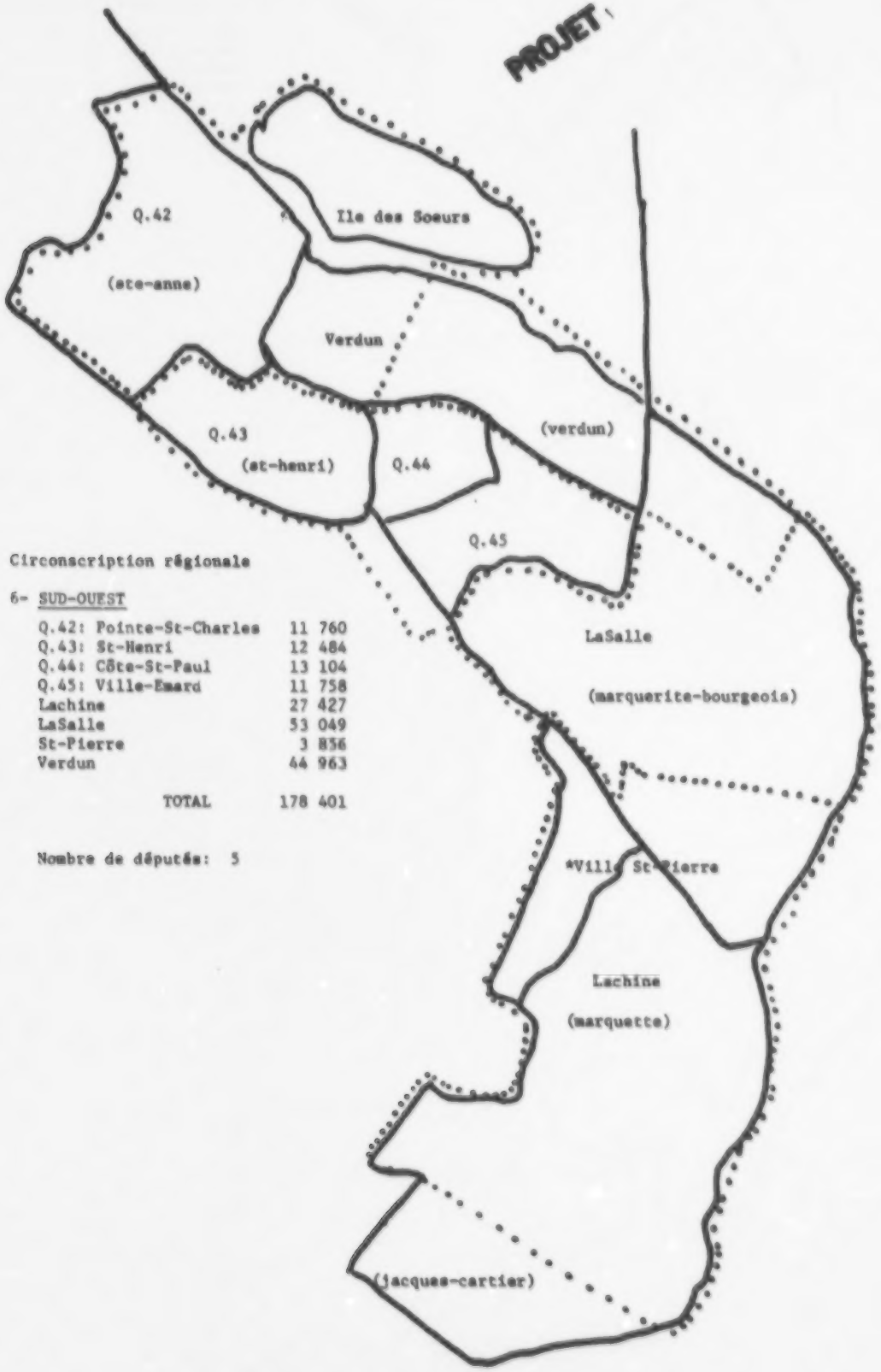
Q. 41	13 852
Q.50 et 54: Snowdon	24 308
Q.46 à 49: N-D-G	44 743
Q.51 à 53: Côte-des-Neiges	36 368
Côte-St-Luc	20 863
Montréal-Ouest	3 360
Hampstead	5 193
Mont-Royal	13 728
Outremont	17 273
Westmount	14 806
TOTAL	194 494

PROJET

Nombre de députés: 5



PROJET



Circonscription régionale

6- SUD-OUEST

Q.42: Pointe-St-Charles	11 760
Q.43: St-Henri	12 484
Q.44: Côte-St-Paul	13 104
Q.45: Ville-Emard	11 758
Lachine	27 427
LaSalle	53 049
St-Pierre	3 836
Verdun	44 963
TOTAL	178 401

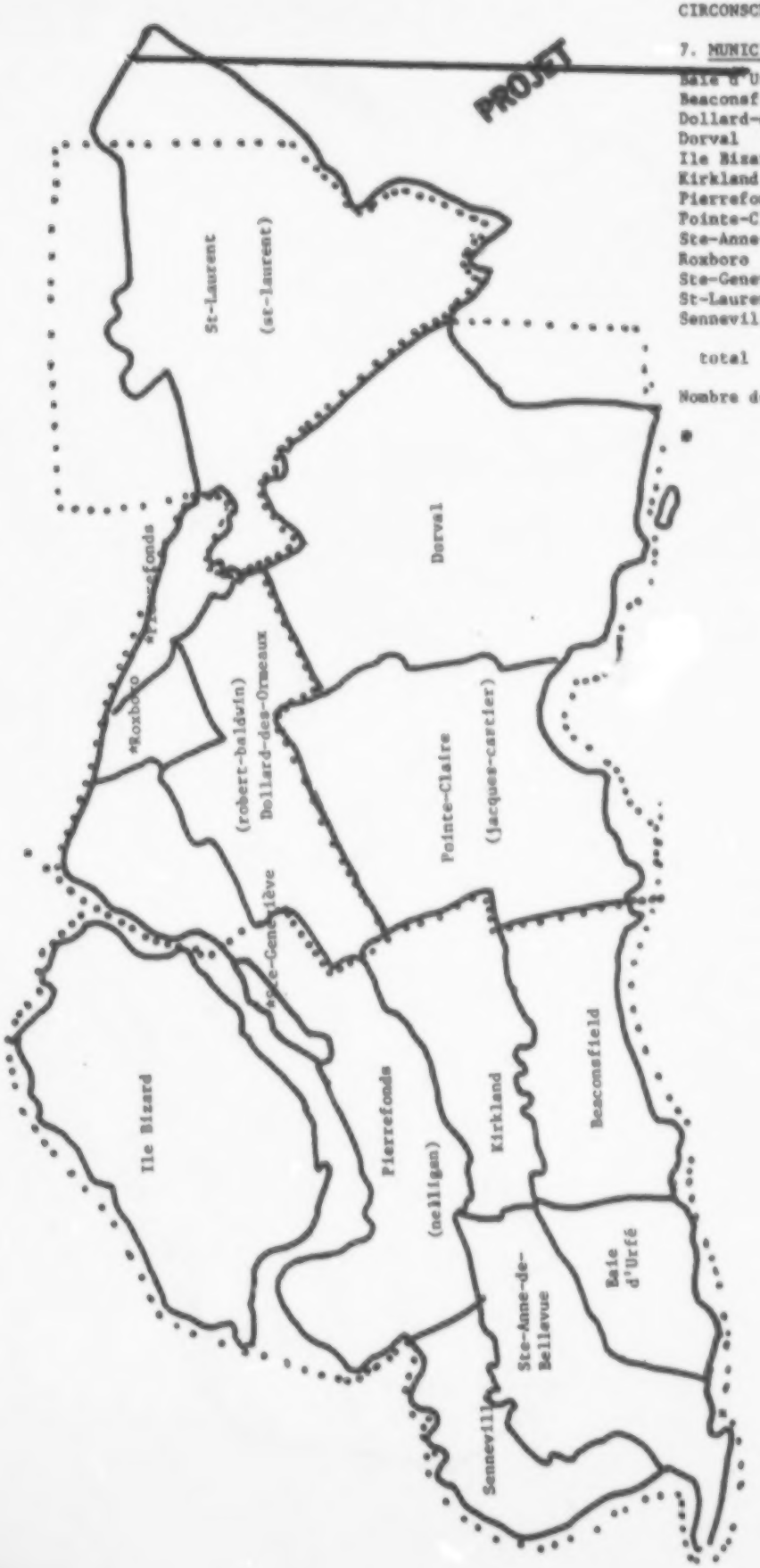
Nombre de députés: 5

CIRCONSCRIPTION REGIONALE

7. MUNICIPALITES DE L'OUEST

Baie d'Urfée	2 266
Beaconsfield	12 034
Dollard-d-O.	22 771
Dorval	12 753
Ile Bizard	4 170
Kirkland	5 733
Pierrefonds	23 629
Pointe-Claire	16 892
Ste-Anne-d-B.	2 851
Roxboro	4 415
Ste-Geneviève	1 822
St-Laurent	45 775
Senneville	867
total	155 978

Nombre de députés: 4



CHAPITRE 5

DEVELOPPEMENT REGIONAL, DECENTRALISATION

ET SCRUTIN DE LISTE REGIONAL

Secrétariat général à la Réforme électorale

Mars 1982

Développement régional, décentralisation et le scrutin de liste régional

Introduction

Le développement régional est avant tout une question de dynamisme. Après avoir essayé d'en être le moteur, l'Etat a cerné les limites de son action et affirme maintenant sa volonté de confier le développement régional au dynamisme du milieu. Pour cela, le développement régional doit faire appel au dynamisme de toute la population et de toutes les institutions régionales. C'est-à-dire que doit s'instituer un climat de concertation débouchant sur l'affirmation d'une volonté régionale.

La décentralisation est essentiellement une question politique puisqu'il s'agit de la responsabilité de décider. Comme le souligne le ministre d'Etat à l'Aménagement dans son rapport d'étape de décembre 1981, il ne s'agit plus de faire uniquement de la déconcentration de services administratifs, mais de reconnaître aux centres régionaux de décision les responsabilités qui leur incombent et d'assurer le transfert de sources de financement et de responsabilités administratives. Il s'agit donc bien de consacrer la responsabilité politique des élus.

Le mode de scrutin, c'est une technique par laquelle toute une population se donne les institutions et les élus pour exercer la responsabilité de décider. Selon la technique utilisée, la population va être plus ou moins à même de se reconnaître dans ses élus et va être plus ou moins capable de se doter d'institutions lui garantissant la meilleure expression de son dynamisme et de sa volonté.

L'actuel mode de scrutin crée-t-il les conditions favorables à la manifestation des dynamismes régionaux et à l'émergence d'une responsabilité politique au niveau de la région? Est-il possible qu'un mode de scrutin permette de réconcilier le développement et la responsabilité et amène le gouvernement à se trouver une personnalité régionale?

I - Les limites du mode de scrutin actuel

. Dans le système électoral actuel, la circonscription a souvent été découpée aux strictes fins de l'élection d'un député et, principalement en milieu urbain, ne correspond pas à une réalité sociale, économique ou politique ressentie par les citoyens. Il faut dès lors s'interroger sur le pouvoir réel du député d'intervenir efficacement sur des problèmes collectifs dans le système actuel. Le comté qu'il représente ne constitue souvent qu'une partie de ville ou de territoire administratif. Souvent les citoyens résident dans un comté, travaillent dans un autre, effectuent leurs courses dans un autre et prennent leurs loisirs dans une quatrième circonscription. Pour les super-structures telles la Communauté urbaine, le Conseil municipal d'une grande ville ou la commission scolaire régionale, le député n'est donc malheureusement qu'un intervenant parmi d'autres.

. Parce qu'il est élu sur la base d'un territoire artificiel et dont les limites sont susceptibles de changer à chaque élection, le député peut difficilement parler au nom d'un territoire auquel s'identifie clairement une population et intervenir individuellement sur des problèmes concernant l'ensemble d'une région naturelle. Le député est cantonné dans son rôle de porte-parole de ses électeurs dans leur diversité mais il n'apparaît pas comme le représentant d'une collectivité homogène et dûment constituée sur un territoire. En ce sens, il est désavantagé, dans sa fonction par rapport à son comté, face aux nouvelles structures territoriales que sont les MRC, basées sur les régions d'identification et d'appartenance et qui, à ce titre, sont destinées à devenir de futurs paliers de décentralisation gouvernementale.

. Ayant des difficultés à s'affirmer au niveau de son comté comme porte-parole et intervenant dans le développement régional, il ne peut le faire non plus sur la base des régions socio-économiques dont le territoire dépasse largement les limites de son comté, en plus, souvent, de le morceler entre plusieurs entités. Cette situation de fait empêche l'introduction dans la vie régionale de la dimension politique, interdit une véritable concertation régionale et encore plus la décision régionale. S'il intervient dans les débats régionaux, le député ne peut le faire officiellement et il est souvent contraint d'agir de façon souterraine , aussi bien dans ses rapports avec les intervenants régionaux que dans ceux avec le gouvernement sur des dossiers concernant la population de son comté ou de sa région. Mais de toute façon, il est difficile pour les députés appartenant à une même région de se manifester collectivement sur une question régionale et le faire politiquement à la suite d'une vraie concertation régionale. C'est souvent le "ministre régional" qui intervient pour exprimer l'opinion politique de la région sur les questions la concernant et il n'est pas toujours certain que cela se fasse selon les meilleures règles de la concertation avec les autres députés concernés et les divers intervenants responsables du milieu.

. Entre la MRC, idéale pour assurer le nécessaire sentiment d'appartenance mais trop petite pour coordonner et planifier le développement, et l'Etat national, trop gros et trop lourd pour absorber les dynamismes locaux, le système électoral actuel ne permet pas l'instauration d'un univers politique dynamique situé au niveau de la région. C'est à ce niveau régional que devrait s'élaborer la vision régionale du développement, basée sur la concertation de tous les intervenants locaux, capable de constituer un contre-pouvoir régional aux actions gouvernementales et susceptible d'intégrer dans le moule régional toutes les interventions destinées au développement de la région. En ce sens il n'est pas inutile de rappeler la volonté du gouvernement canadien de s'impliquer beaucoup plus profondément dans le développement régional et dont la stratégie consiste à intervenir financièrement directement auprès des communautés locales (MRC et municipalités). Il serait assez malvenu de dédaigner un tel apport économique mais encore faudrait-il que celui-ci se fasse au mieux des intérêts collectifs de la région. Pour ce faire, il faudrait que s'établisse au niveau de la région une volonté collective et politique suffisamment forte pour assurer l'articulation de ces actions.

. Le système électoral actuel permet aussi que certaines régions ne soient représentées que par les députés d'un seul parti, sans compter que ce système institutionnalise le monopole de représentation sur la base du comté. Selon que la région ou le comté est "du bon bord ou du mauvais bord", les besoins exprimés par la population régionale trouveront un écho et une satisfaction différents dans leur cheminement auprès du gouvernement. On peut alors se demander si le système électoral actuel est le moyen le plus fonctionnel pour assurer les meilleurs services aux électeurs et à la population.

Si on envisage sérieusement de marier développement socio-économique, décentralisation et responsabilité politique, il apparaît urgent de réfléchir sur la fonction du député et d'entreprendre des actions sur l'émergence d'un nouveau centre de décision politique axé sur les élus locaux et régionaux.

2 - Les avantages d'un scrutin de liste régional

L'introduction d'un mode de scrutin de liste régional pourrait faciliter de deux façons le rôle du député à titre d'intervenant collectif au sein de la région: au point de vue du territoire et au point de vue responsabilité politique.

2.1 Le territoire

La base territoriale du député ne serait plus le comté électoral mais la région électorale. Ainsi la délimitation des circonscrip-

tions électorales régionales prendrait en ligne de compte les frontières de la vie réelle des citoyens, en englobant des structures politiques, économiques, sociales et administratives identifiables par les citoyens. Les MRC constituant la cellule communautaire du territoire québécois, le territoire d'identification de la population et la structure de décentralisation, les circonscriptions régionales seraient établies sur la base territoriale des MRC, là où elles existent, les regroupant selon les régions socio-économiques du Québec. Ainsi pourraient correspondre, déjà sur le plan territorial, région politique et région socio-économique. Ce principe de la région électorale permettra une meilleure identification des députés à des communautés régionales mieux définies et facilitera leur intégration dans la vie socio-économique locale et régionale.

De plus, le scrutin de liste régional introduit la stabilité des limites électorales. Ce ne sont plus les territoires électoraux mais le nombre de députés pour chaque circonscription régionale qui varie en fonction de la clientèle électorale. Les territoires électoraux demeurant plus permanents, ils facilitent leur connaissance par les citoyens, renforcent leur sentiment d'appartenance à une région politique et aux députés qui la représentent et répondent mieux aux exigences de durée caractéristiques de la planification régionale. Ceci est encore plus vrai en milieu urbain et périurbain, où les comtés électoraux sont souvent artificiels et évoluent en fonction des fluctuations de la population électorale, qu'en milieu rural où la permanence des comtés électoraux est plus grande à cause d'une plus grande stabilité de la population.

2.2 La responsabilité politique

Le mode de scrutin de liste régional introduirait et consacrerait la réalité des équipes politiques régionales et en ce sens, la réforme électorale rejoint étroitement l'esprit de la décentralisation qui est de consacrer la responsabilité politique des élus. Nous avons vu, dans l'introduction, que décentraliser est avant tout une question politique concernant la responsabilité de décider. Le système actuel permet difficilement la délégation d'une telle responsabilité aux députés pour des raisons qui tiennent au mandat et aux territoires des élus. Avec le scrutin de liste régional, parce que l'élection se fait pour l'ensemble du territoire régional et au nom d'une équipe régionale de députés, elle donne à chaque député une dimension régionale et à l'équipe élue une responsabilité et une mission régionales.

Ainsi est rendue possible l'émergence d'une force politique régionale composée des élus, préfets de comté et députés, à travers laquelle pourront s'exprimer les dynamismes locaux indispensables au développement régional et la responsabilité politique nécessaire à la décentralisation.

Sur le plan régional cette solidarité politique des élus pourra se manifester par l'instauration de mécanismes de concertation faisant appel à tous les intervenants régionaux dans le domaine du développement et facilitant l'expression des courants régionaux dans toute leur diversité. A ce titre, il est important de noter que le scrutin de liste régional assurera à la députation de la région la présence d'au moins deux partis, renforçant ainsi, par la garantie de la démocratie régionale, la crédibilité de l'équipe politique. La concertation régionale des élus politiques assurera une meilleure cohésion des pouvoirs détenus par les MRC et une intégration de leurs activités dans l'ensemble régional.

Sur le plan national, la volonté politique de la région se manifestera d'une façon plus forte et plus efficace dans ses rapports avec les gouvernements. Face au gouvernement du Québec, la région pourra faire valoir de manière plus solidaire ses besoins et ses

exigences en rapport avec l'activité des ministères en région ou dans le cadre de la loi 125 avec l'opération des schémas de développement des MRC. Face au gouvernement du Canada, la solidarité régionale, incarnée par la structure politique régionale, fera en sorte que les actions menées au nom du développement régional seront conformes aux besoins et aux intérêts clairement définis par l'ensemble de la région. Entre les MRC et le gouvernement, la région constituera un univers politique dynamique susceptible de faire valoir efficacement la volonté régionale et de procurer au gouvernement du Québec une personnalité régionale. Par cette nouvelle dimension assumée par le député québécois, celui-ci retrouvera une nouvelle visibilité régionale qui le revalorisera par rapport au député fédéral, dont le territoire ne sera pas en accord avec celui de la région socio-économique et politique et qui ne sera pas partie intégrante de la structure politique régionale. La région politique, avec les institutions dont elle se sera dotée, deviendra ainsi la meilleure garante de la défense des intérêts du Québec sur les différentes parties constituant son territoire national.

Dans une perspective de décentralisation, la présence d'une équipe d'élus régionaux permet d'envisager la décentralisation de pouvoirs, de responsabilités et de budgets. Sans se rendre jusqu'à la constitution d'un gouvernement régional, ce qui semble pour le moins prématuré, la mise en place d'un Conseil régional, composé des préfets de MRC et des députés régionaux, fournira la structure politique régionale habilitée à gérer et à décider au niveau de la région. Il resterait à définir les pouvoirs et les compétences que pourrait posséder une telle institution, mais une telle démarche irait dans le sens d'une vraie décentralisation et contribuerait à la revalorisation de la responsabilité des élus.

Développement régional, politique de décentralisation et réforme du mode de scrutin ne sont peut-être que les expressions d'un exercice de démocratie régionale. Dans cet esprit, il apparaît évident que l'instauration d'un scrutin de liste régional pourrait donner une signification beaucoup plus profonde aux actions qui seront entreprises dans les domaines du développement régional et de la décentralisation. Vouloir atteindre une meilleure harmonie entre développement socio-économique et décentralisation, c'est aussi s'attacher à redéfinir le rôle du député dans les régions et revoir les mécanismes par lesquels il est élu.

CHAPITRE 6

LA REPRESENTATION DES FEMMES

A L'ASSEMBLEE NATIONALE

ET LE SCRUTIN DE LISTE REGIONAL

Secrétariat général à la Réforme électorale

Juin 1982

La représentation des femmes à l'Assemblée nationale et le scrutin de liste

Les femmes sont sous-représentées de façon chronique à l'Assemblée nationale. Depuis qu'elles ont obtenu le droit de vote sur la scène québécoise en 1940, onze élections générales se sont déroulées, soit celles de 1944, 1948, 1952, 1956, 1960, 1962, 1966, 1970, 1973, 1976 et 1981. Dans toutes ces élections, où un total de 1,114 sièges furent soumis au scrutin, les femmes n'ont été élues députées que 19 fois, une proportion de 1.7%. Ce n'est qu'en 1961, 21 ans après l'obtention de ce droit, qu'une première femme fut élue; elle l'a été sous l'étiquette libérale, lors d'une élection partielle dans la circonscription de Montréal-Jacques-Cartier. Par la suite, les élections de 1962, 1966, 1970 et 1973 ne verront qu'une seule femme élue à chacune de ces occasions et une autre sera élue lors d'une élection partielle en 1979. Signes de changements, l'élection de 1976 permettait à 5 femmes d'occuper un siège à l'Assemblée nationale et celle de 1981 donnait 6.6% de la représentation aux femmes avec 8 sièges sur 122. Le sociologue Pierre Drouilly remarquait cependant: "... à ce rythme, il faudra attendre sans doute le milieu du siècle prochain pour que la représentation politique ne soit plus sexiste ..." (Le Devoir, 17 décembre 1980).

Des candidatures peu nombreuses

"C'est la population qui ne veut pas élire de femmes", a-t-on dit souvent. Pourtant, au cours de ces onze élections générales, les électeurs et électrices se sont vus offrir un réservoir de 4,077 candidatures où seulement 191 femmes apparaissaient; moins de 5%. Lors de l'élection du 13 avril 1981, la moins biaisée de toutes à ce sujet et qui a produit la plus forte représentation féminine, seulement 86 candidates apparaissaient sur les listes des 525 candidatures, soit 16.4%. Et ce n'est pas tout. De ce nombre, 43 candidates représentaient des partis politiques marginaux, ou se présentaient comme indépendantes, et 14 portaient les couleurs de l'Union nationale. Il ne restait que 29 candidates à briguer les suffrages sous la bannière des deux partis majeurs lors de cette élection, le Parti libéral et le Parti Québécois; ils en présentaient respectivement 13 et 16. Ces 29 candidates ne représentaient donc que 5.5% de toutes les candidatures et que 12% des candidatures réunies des deux partis majeurs. On ne peut certes pas dire que la population ait eu toute la latitude pour élire des femmes à l'Assemblée nationale et qu'elle ait vraiment eu l'occasion de trancher la question.

L'esprit de sacrifice en politique

Que dire aussi du sort des candidates qui briguent les suffrages sous la bannière des partis politiques en vogue? Certes, comme nous l'avons vu, elles sont très minoritaires; mais il y a plus. A l'élection de 1981, l'éditorialiste Gilles Lesage notait ceci: "Même pour les deux grands partis, la plupart des candidates le sont dans des circonscriptions difficiles pour ne pas dire impossibles à prendre, à moins d'une vague qui balaie tout. Comme elles en ont l'habitude, les femmes se sacrifient pour la cause ...". (Le Soleil, 9 avril 1981). Dans l'article du Devoir cité plus haut et analysant les élections fédérales et québécoises de 1945 à 1980, Pierre Drouilly commentait: "En fait, une analyse fondée sur la rentabilité électorale révèle que le nombre des candidates ayant certaines chances d'être élues ne dépasse guère 40 pour toute la période considérée, soit moins de 10% de toutes les candidatures féminines ...". Les 8 candidates élues sur 86, à l'élection générale de 1981, démontrent bien que cette proportion n'a pas beaucoup évolué. Les commentateurs politiques évaluaient qu'un maximum d'environ 13% des candidates avaient des chances d'être élues. Dans les faits, 9.3% l'ont été.

Une dynamique paralysante

La dynamique même de notre mode de scrutin tend à maintenir ce déséquilibre. Parce que les partis politiques doivent ne présenter qu'un seul candidat ou qu'une seule candidate par circonscription et parce qu'il n'y aura qu'un seul vainqueur, les préjugés sexistes jouent à fond. Les règles de la lutte électorale, un seul candidat par parti et un seul vainqueur, favorisent le conservatisme, la simplification et la recherche du "candidat miracle". Malheureusement, le candidat unique et l'élu unique ne peuvent représenter adéquatement toute la diversité sociale d'une circonscription. Malgré les luttes et les nombreuses victoires des femmes, cette dynamique tend à maintenir l'injustifiable prédominance des hommes sur la politique. Elle n'a d'ailleurs, pas seulement défavorisé les femmes. Pas plus qu'elle ne peut être homme et femme en même temps, la même personne ne peut, du même souffle, être travailleur d'usine ou de bureau, enseignant, professionnel, homme d'affaires et agriculteur.

Une nouvelle notion de la représentativité

En permettant aux électeurs d'élire de trois à cinq députés dans une région électorale, le scrutin de liste amène une transformation profonde d'un des fondements de la démocratie, la représentativité. D'abord, il l'affine énormément en ne permettant plus que de larges portions de l'électorat ne soient pas représentées. En d'autres mots, avec le scrutin de liste on abolit le système actuel du monopole de représentation par un parti dans une circonscription. Mais aussi, il introduit des changements qualitatifs essentiels en incitant à ce que le réservoir de candidatures soit à l'image de la diversité de la population. En effet, la première préoccupation des partis politiques sera sans doute de constituer une liste de candidatures ayant des racines dans les différentes parties de la circonscription électorale. Mais cette préoccupation sera doublée de la nécessité de représenter les différentes clientèles de cette même circonscription. Un parti politique est à la recherche du plus grand nombre de votes possible en sa faveur et, en ce sens, il a pour mission de présenter une liste de candidatures qui a le plus de chance de correspondre aux aspirations diverses des électeurs et électrices. Il n'est plus confronté à la tâche impossible de dénicher le candidat mythique, porteur de toutes les aspirations. C'est une équipe qu'il propose et le mieux la liste sera équilibrée, le plus de votes le parti obtiendra et la plus grande proportion de sa liste sera élue.

Cette nouvelle réalité, combinée à la volonté d'être de plus en plus affirmée et organisée de la part des femmes, mettra nécessairement un terme à l'insoutenable disproportion qui existe entre leur nombre dans la société et leur participation à la vie politique. Les candidates, en plus grand nombre, ne seront plus réduites à jouer le rôle de "poteau" dans une circonscription imprenable. Il y a même fort à parier qu'elles seraient souvent parmi les premières de la liste à être élues, particulièrement s'il se manifestait le moindre mouvement de solidarité électorale féminine. Et, très certainement, cette participation accrue des femmes à la chose publique apportera un contenu différent et essentiel aux grands débats actuels. Dans des domaines, par exemple, tels que la perspective d'un scrutin de liste, la valorisation des fonctions du député, la réflexion sur le développement régional et sur la décentralisation, il nous semble que la participation des femmes ne peut se manifester à un moment plus décisif.

CHAPITRE 7

LES FONCTIONS DU DEPUTE

ET LE SCRUTIN DE LISTE REGIONAL

Secrétariat général à la Réforme électorale

Mars 1982

Les fonctions du député et le scrutin de liste régional

Depuis un certain temps, le gouvernement actuel a consacré des énergies à la valorisation du rôle du député à l'intérieur de l'Assemblée nationale. Qu'on pense à l'adoption à l'automne 1977 d'un nouveau calendrier sessionnel à dates fixes et à l'introduction de la "question avec débat". En 1981, pour la première fois, a été créé un comité de députés ("Select Committee") chargé de procéder à la refonte de la Loi de la Fonction publique; ce comité réunit députés ministériels et députés d'opposition et il est assisté d'un secrétariat. Le 28 janvier 1982, le député de Trois-Rivières, Denis Vaugeois, déposait publiquement son rapport: "L'Assemblée nationale en devenir: pour un meilleur équilibre de nos institutions". Enfin un projet de refonte de la Loi de la Législature, sous le nom d'avant-projet de Loi de l'Assemblée nationale sert présentement de cadre à un ensemble de réformes parlementaires, notamment la proposition de créer un Bureau de l'Assemblée nationale pour remplacer l'actuel comité de régie.

Toutes ces réformes s'appuient sur la volonté de faire du député un intervenant parlementaire plus efficace dans son rôle de législateur et de premier contrôleur de l'exécutif. Mais une réforme parlementaire, si importante soit-elle, ne peut à elle seule redéfinir ou revaloriser l'ensemble des rôles assumés dans notre société par les députés. Le député est aussi un intervenant populaire, un médiateur social, un porte-parole local. Il est une des courroies essentielles qui relient le citoyen, à l'Etat, à l'administration, aux organismes économiques ou sociaux. L'appui populaire du député est probablement sa plus grande source d'autorité réelle. Une réforme sérieuse des fonctions du député doit non seulement, au-delà du Parlement, viser l'essentiel lien député-électeur, mais aussi contribuer à le renouveler, le renforcir, le fertiliser. Ce genre de réforme est d'autant plus nécessaire que les délimitations actuelles des circonscriptions électorales, dessinées dans le cadre d'un scrutin uninominal à un tour, deviennent chaque jour davantage éloignées des frontières réelles de la vie des citoyens et arrivent de moins en moins à refléter les nouvelles aspirations démocratiques. C'est pourquoi à l'heure où les efforts de démocratisation semblent devoir passer par la reconnaissance des diversités culturelles et régionales, par la recherche de mode de représentation à la hauteur de cette reconnaissance, par la lutte au bureaucratisme et la volonté de décentraliser l'appareil gouvernemental, il importe de voir comment, dans le cadre d'une réforme électorale, l'introduction d'un scrutin de liste régional favoriserait la participation et l'adaptation des députés à ces nouveaux appétits démocratiques des citoyens. Il importe aussi de vérifier si l'on peut, avec l'introduction d'un scrutin de liste régional, maintenir l'essentiel des acquis démocratiques qui caractérisent à l'heure actuelle les rapports électeurs-élus.

1- Le député: un intervenant populaire au service des électeurs

Une des premières questions soulevées par les députés face au scrutin de liste régional s'adresse aux répercussions d'une telle réforme sur les relations électeurs-élus.

Dans le système actuel, surtout à partir de leur bureau de comté, mais aussi à partir de la correspondance reçue de leurs électeurs, les députés ont à assumer en faveur des citoyens, souvent les plus démunis, un rôle de "relayeur", de médiateur ou d'ombudsman face à une organisation gouvernementale de plus en plus complexe. Les demandes d'interventions en provenance des électeurs portent souvent sur les conditions d'administration des programmes gouvernementaux créés à l'intention des citoyens: aide sociale, assurance-chômage, régimes de rentes ou de pensions, aide à l'emploi, aide aux accidentés du travail. Souvent, dans ces domaines, les électeurs qui requièrent l'aide du député pour la reconnaissance de leurs droits ont épuisé les recours administratifs ou ne sont pas familiers avec l'existence de ces recours. Ils consacrent le député à titre d'intervenant populaire. Cette fonction du député lui permet de demeurer relié aux problèmes quotidiens vécus par les citoyens, de mesurer l'efficacité et la qualité des services de l'Etat, de mieux juger de la pertinence des mesures législatives présentées par le gouvernement à l'Assemblée nationale pour la solution des problèmes soulevés par les citoyens. Face au sentiment d'impuissance et de frus-

tration que bon nombre de citoyens ressentent quand ils sont confrontés avec le gigantisme de l'appareil d'Etat, le député peut constituer au moins un îlot d'humanité, un espoir de compréhension.

On peut aussi ajouter que le député peut rendre à des groupes de citoyens et à des citoyens corporatifs le même type de services directs qu'il rend aux électeurs individuels. Qu'on songe seulement, surtout en cette période de crise économique, aux relations que le député doit instaurer avec des dirigeants de PME aux prises avec des problèmes de financement et qui cherchent à connaître les programmes mis en place par le gouvernement à leur intention. Là encore, le député assume un rôle d'intervenant populaire, mais on doit souligner que ce rôle qui s'exerce souvent auprès de l'administration publique est davantage un rôle administratif que politique, même s'il peut conduire le député à assumer de manière plus enracinée dans le quotidien de ses électeurs son rôle politique de législateur à l'Assemblée nationale.

C'est cette préoccupation de services directs aux électeurs et d'enracinement dans la réalité quotidienne des citoyens qui explique que certains députés craignent que le scrutin de liste régional vienne éloigner les députés des électeurs. En effet, certains estiment que ce type de relations entre élus et électeurs est possible uniquement dans le système actuel où le député peut s'identifier à un territoire restreint où il est le seul à représenter ses concitoyens à l'Assemblée nationale.

A cela, il faut d'abord répondre qu'un député, dans le système actuel, ne peut prétendre représenter "tous" les électeurs d'un territoire donné. Même si le député a été choisi par une majorité absolue de ses concitoyens - ce qui n'est pas toujours le cas - demeure qu'un bon nombre d'électeurs n'ont pas voté pour lui, que certains électeurs qui ont choisi ou qui militent pour un parti politique adverse peuvent avoir beaucoup d'hésitation à s'adresser à un député qu'il considère comme un adversaire politique pour obtenir un service. De plus, le fait qu'il n'y ait qu'un seul élu par territoire électoral peut conduire certains députés à considérer leur circonscription ("mon comté") et les électeurs qui y résident ("mes électeurs") comme leur propriété ou leur fief. Cela est loin de correspondre à la réalité politique où l'unanimité des électeurs n'existe pas, où les luttes politiques ne cessent pas au lendemain de l'élection. Certains députés, notamment lorsque le parti auquel ils appartiennent est dans l'opposition, peuvent témoigner du fait qu'ils ont quelquefois à répondre à des demandes d'électeurs qui ne résident pas dans leurs comtés mais qui préfèrent s'adresser à eux à cause de leur appartenance politique.

Avec un scrutin de liste régional, l'électeur se retrouvera dans une circonscription plurinominale. C'est dire que le comité aura 3, 4 ou 5 députés que l'électeur aura choisis à partir de listes de candidats présentés par les partis.

Ce que l'introduction d'un scrutin de liste régional peut permettre et même faciliter, c'est que les électeurs aient un meilleur accès au service de leurs représentants à l'Assemblée nationale. Ainsi ce type de scrutin en permettant aux députés d'un même parti de se constituer en équipe régionale au service des électeurs d'une région, en permettant à tous les électeurs qui ont exprimé leur vote en faveur d'un courant politique majeur d'être représenté par au moins un député permet aux députés de maintenir et même d'accroître leurs relations directes avec les électeurs.

D'abord, dans la constitution même de sa liste de candidats, les militants d'un parti politique dans une région devront prendre en compte la dimension même du territoire régional et s'assurer, s'ils veulent augmenter leurs chances électorales, que leurs candidats proviennent des différentes parties du territoire et des différents milieux socio-économiques. On peut aussi être assuré qu'au lendemain des élections, le premier réflexe d'une équipe politique régionale sera d'assurer à tous les électeurs du territoire le meilleur accès possible à la députation et particulièrement dans les endroits du territoire où ses candidats ont connu le moins de succès.

Deuxièmement, l'introduction du scrutin de liste permettra à des députés de partis opposés de se faire concurrence auprès des électeurs sur un même territoire. Cette concurrence incitera les députés à s'enraciner dans le milieu, à continuer d'être attentifs aux demandes des citoyens qui auront désormais le loisir de s'adresser, dans le même territoire, à un député concurrent s'ils ne sont pas satisfaits d'un député en particulier.

Enfin en avril 1981, si l'on avait, en maintenant le système de scrutin actuel, regroupé les comtés en 28 circonscriptions électorales régionales, l'on se serait aperçu que les partis politiques ont obtenu des monopoles de représentation dans 13 régions sur 28, tandis qu'avec un scrutin de liste régional, les électeurs des deux principaux partis auraient été représentés par au moins un député dans les 28 régions, c'est dire que 95% des électeurs (électeurs du PQ plus électeurs du PLQ) auraient réussi à faire élire dans leur région au moins un député de leur parti.

2- <u>Le député: un intervenant politique au service de la collectivité régionale</u>

Dans le système actuel, la circonscription a souvent été découpée aux strictes fins de l'élection d'un député et, surtout en milieu urbain, ne correspond pas à une réalité sociale, économique ou politique ressentie par les citoyens. Il faut dès lors s'interroger sur le pouvoir réel du député d'intervenir efficacement sur des problèmes collectifs dans le système actuel. Le comté qu'il représente, ne représente souvent qu'une partie de ville, du territoire desservi par un bureau de l'aide sociale, de la Commission de santé et de sécurité au travail, qu'une partie d'un territoire de la commission scolaire ou du Centre des services sociaux, etc... Même les agents économiques se regroupent dans des organismes qui ne tiennent pas compte des limites de comté: Chambre de Commerce, syndicat. Souvent les citoyens résident dans un comté, travaillent dans un autre, effectuent leurs courses dans un autre et vont prendre leurs loisirs dans une quatrième circonscription. Pour les superstructures telles la Communauté urbaine ou le Conseil municipal d'une grande ville, la commission scolaire régionale, le député n'est donc qu'un intervenant parmi d'autres. Les députés l'ont d'ailleurs bien compris puisqu'ils essaient de plus en plus de se regrouper en caucus régional.

Toutefois, l'introduction d'un scrutin de liste régional pourrait faciliter de deux façons le rôle du député à titre d'intervenant collectif. D'abord la délimitation des circonscriptions électorales régionales prendrait en compte les frontières de la vie réelle des citoyens en englobant des structures politiques, économiques, sociales et administratives identifiables par les citoyens, en s'appuyant sur une conscience régionale existante ou à tout le moins en favorisant l'émergence d'une conscience. C'est dire que le nouveau système électoral pourrait faciliter l'identification des députés à des communautés régionales mieux définies. De plus, ce nouveau mode de scrutin introduirait ou consacrerait la réalité des <u>équipes politiques régionales</u> où chacun des membres-députés pourrait oeuvrer au plan collectif à des rôles spécifiques.

Progressivement, chaque député, au sein de son équipe politique régionale, pourrait, selon des compétences propres et les besoins de l'équipe politique, devenir dans ses champs spécifiques (v.g. politique, social, économique, culturel, administration, etc) un porte-parole autorisé des besoins régionaux auprès de son parti et à l'Assemblée nationale. Il pourrait au même titre se faire, auprès de la population régionale, le porte-parole du programme de son parti dans tel ou tel secteur d'activités. Les députés sont les premiers professionnels de la politique. Face à la complexité croissante des demandes individuelles et collectives qui leur parviennent, il faut s'attendre à ce que les députés réagissent comme les autres professionnels (santé, administration, génie ... etc) et qu'ils se regroupent en équipes pour offrir de meilleurs services à la communauté. Pourquoi serait-il plus vrai en politique qu'en médecine ou en travail social qu'un 'modèle de pratique' établi en un autre siècle puisse subsister aujourd'hui? La circonscription actuelle, avec son dé-

puté unique, sont le produit d'institutions britanniques au moment où une poignée de propriétaires terriens exerçaient un suffrage censitaire et délèguaient un représentant dans un Parlement aux pouvoirs très limités. Trois cents ans plus tard, le suffrage est devenu universel, le cens est disparu, le Parlement est devenu l'institution centrale de la nation, l'Etat est omniprésent dans la vie de chaque citoyen et c'est chaque citoyen qui a acquis des droits démocratiques. Rien de plus normal qu'on s'interroge aujourd'hui sur les façons de repenser, revaloriser, renforcir les services que les députés sont appelés à assurer à leurs mandataires.

Suite à un projet gouvernemental qui s'enracinait profondément, comme la suite l'a démontré, dans les attentes populaires réelles, l'Assemblée nationale a adopté en 1979 le projet de loi 125 sur l'aménagement et l'urbanisme dont l'application a conduit à l'implantation des municipalités régionales de comté (MRC). Les MRC se voient confier des responsabilités quant à l'adoption d'un schéma d'aménagement du territoire et, bien avant la lettre, elles sont perçues comme les structures d'accueil de la décentralisation et de nouveaux projets gouvernementaux, par exemple la restructuration scolaire.

On commence à peine à esquisser toutes les responsabilités qui pourraient être dévolues à la MRC et à son pivot politique, le préfet de comté. Les instances fédérales, les députés fédéraux en particulier, l'ont bien compris, qui ont commencé à entourer le dernier-né politique québécois de toutes leurs attentions, d'ailleurs souvent bien reçues à cause de leurs incidences financières. Malheureusement le système politique québécois ne s'est pas encore adapté à cette nouvelle réalité et le rôle du député québécois risque d'être marginalisé sur le terrain. Peut-être est-ce par un nouveau statut politique, à titre d'intervenant politique régional que le député québécois pourrait s'adapter au réaménagement des instances politiques dans sa région et aider à contrôler politiquement au bénéfice des citoyens de sa région les tentatives fédérales actuelles.

Un député issu d'un scrutin de liste régional pourrait se voir octroyer ce nouveau statut d'intervenant politique régional. En effet, dans un tel système, les circonscriptions électorales pourraient avoir des frontières stables et devenir des regroupements de MRC. Sans vouloir présumer des structures qui seraient mises en place, on peut penser que le statut régional qui serait accordé aux députés issus d'un scrutin de liste régional pourrait en faire des moteurs puissants dans la mise en oeuvre au plan régional d'un lieu démocratique de prise de décision politique où pourraient se regrouper l'ensemble des élus d'un territoire régional: députés, préfets, maires et conseillers.

3- <u>Les régions à l'Assemblée nationale et l'Assemblée nationale dans les régions</u>

Si l'introduction du scrutin de liste régional permet au député de mieux assumer son rôle d'intervenant collectif dans sa région, elle peut aussi marquer l'entrée politique des régions à l'Assemblée nationale et permettre à l'Assemblée nationale d'acquérir une visibilité dans les régions.

La composition même des commissions parlementaires pourrait tenir compte du rôle spécifique assumé par le député au sein de son équipe politique régionale. Par exemple, les députés qui agissent à titre de responsables du dossier économique dans leurs régions respectives pourraient se regrouper dans les commissions parlementaires axées sur la mission économique.

Bien plus, on pourrait songer à créer à l'Assemblée nationale des commissions parlementaires régionales. Les députés de chacune des régions administratives seraient regroupés en une telle commission dont le mandat serait d'étudier, selon une périodicité à déterminer, les activités du gouvernement du Québec dans leurs régions, d'interroger un ministre représentant le gouvernement sur ces activités et de faire toute recommandation qu'ils jugeraient utiles pour le développement de leur région.

Il va de soi, pour qu'une telle expérience soit mise en oeuvre, que le gouvernement s'engage à ventiler sur la base de chacune des régions les crédits, les programmes d'activités et de dépenses.

Enfin, on peut penser que le rôle des députés à l'intérieur des caucus nationaux pourra s'en trouver modifié, surtout si les députés, suivant leurs compétences régionales spécifiques, acceptent de former, au sein des caucus, des commissions politiques chargées d'étudier, de préparer et/ou de modifier les projets gouvernementaux dans les grands secteurs de la culture, de l'économique, du social, de l'aménagement et de la décentralisation.

Aussi, dans chacune des circonscriptions dont le nombre pourrait passer de plus de 120 à moins de 30, l'administration de l'Assemblée nationale serait responsable de l'implantation et de la gestion d'un centre permanent de services à l'électeur. Outre que ce centre, situé au point le plus accessible de chaque circonscription électorale régionale, assurerait aux députés des locaux publics permanents pour travailler et rencontrer leurs électeurs, il pourrait regrouper les services qui ont pour mission de protéger les droits fondamentaux des citoyens. Ces bureaux pourraient acquérir un caractère de permanence puisque l'introduction du scrutin de liste régional permet la délimitation de circonscriptions électorales régionales à frontières permanentes. Comme dans les municipalités où l'Hôtel de Ville ne change pas d'endroit à chaque renversement de gouvernement municipal, le point de services de l'Assemblée nationale serait permanent.

Bien sûr, surtout dans les circonscriptions au territoire vaste, les députés, outre ce centre de services régional, pourraient occuper d'autres bureaux locaux bien répartis sur ce territoire pour recevoir les électeurs, mais ces bureaux pourraient être occupés tour à tour par les différents députés et l'administration en serait assumée par l'Assemblée nationale.

Au centre régional de services, chaque député pourrait être appuyé par un personnel politique (adjoint politique, adjoint administratif, employé de secrétariat) rémunéré selon les échelles de la Fonction publique, mais non-intégré à la Fonction publique. L'administration de l'Assemblée nationale assumerait le soutien des autres services mis à la disposition des députés: location, salle de réunions, photocopieur, téléphoniste.

D'autres services pourraient être regroupés à ce centre de services: Protecteur du citoyen, Commission des droits et libertés de la personne, Commission de l'accès aux documents de l'administration, Direction régionale du système électoral, Communication-Québec.

Conclusion

La modification du mode de scrutin actuel pour y introduire le scrutin de liste régional ne joue d'aucune façon contre l'autorité que le député s'est acquise de bon droit auprès de ses électeurs. Au contraire, le scrutin de liste est l'occasion d'agrandir, de moderniser, de rendre fonctionnelle cette autorité. En contribuant à donner aux élus:

- un territoire politique aux frontières stables;
- un territoire qui corresponde à l'organisation sociale, économique, culturelle et politique de la vie de la population;
- une responsabilité d'équipe;
- une responsabilité de soutenir la concurrence politique en permanence;
- un devoir de représentation régionale;
- des instruments parlementaires efficaces;
- des conditions de présence auprès des électeurs fondées sur la visibilité, l'accessibilité, le rassemblement de services et sur l'affectation de personnel approprié;

en faisant cela, le scrutin de liste prolonge et complète la revalorisation du rôle du député au Parlement.

Enfin, il est permis de croire que les électeurs apporteraient leur contribution à cette revalorisation. A partir du moment où les partis présenteront non plus un candidat mais une équipe de trois, quatre ou cinq candidats aux électeurs d'une circonscription, on pourra s'attendre à ce que les électeurs exigent que cette équipe soit bien balancée, équilibrée, vraiment représentative. Cela veut dire qu'il y aura nécessairement des femmes, qu'on sentira le besoin d'avoir au moins un membre de l'équipe qui connaisse l'économique, qu'il y aura un jeune, que là où l'agriculture est importante on ne sera pas limité à être représenté par un notaire, ni une population ouvrière par un instituteur.

En un mot, la concurrence des partis et les exigences démocratiques des électeurs risquent de transformer l'élection actuelle en une opération de représentation réelle en fonction d'intérêts ressentis sur le terrain, au lieu d'une chaîne de 122 concours atomisés de popularité. Au lieu de rassembler des électeurs pour élire un député comme on le fait présentement, le scrutin de liste régional permet de rassembler des députés pour desservir les électeurs. Au lieu de découper aux quatre ans un territoire donné pour faire émerger un député, le scrutin de liste permet d'élire des députés responsables sur le territoire réel où s'organise la vie des citoyens. Au lieu de pousser les électeurs à quémander solution à leur problème auprès d'un représentant démuni, souvent sans mandat majoritaire et toujours en situation de monopole, le scrutin de liste permet d'élire des équipes avec ce qu'une notion positive d'équipe renferme: flexibilité, polyvalence, complémentarité, efficacité. Au lieu de laisser au moins la moitié des électeurs en face d'élus auxquels ils ont refusé des mandats, le scrutin de liste permet à la quasi-totalité de la population d'avoir une filiation politique positive directe avec un député du parti de son choix. Au lieu que l'Assemblée nationale soit un rassemblement quasi exclusivement masculin où avocats et professeurs occupent l'essentiel de l'espace, le scrutin de liste ouvre la porte de l'Assemblée à une représentation équitable pour les femmes d'abord, probablement pour les jeunes et ensuite pour d'autres secteurs comme, par exemple, les professions financières, économiques ou commerciales que les électeurs ne manqueraient pas d'encourager s'il faut se fier à ce qu'ils indiquent systématiquement aux sondeurs comme leur centre de préoccupation constante.

Recourir au scrutin de liste régional, ce n'est pas opérer un changement technique ni bouleverser nos traditions. C'est au contraire, rendre nos traditions fonctionnelles en adaptant nos institutions politiques à la vie sociale, économique et culturelle qu'on mène. Si on avait comme société une représentation fidèle, moderne, fonctionnelle, dynamique, personne n'y gagnerait plus que les représentants. Changer le mode de scrutin, ce n'est pas briser le lien entre le député et l'électeur, c'est, au contraire, le renforcir, le rendre efficace.

CHAPITRE 8

LES PARTIS POLITIQUES

ET LE SCRUTIN DE LISTE REGIONAL

Secrétariat général à la Réforme électorale

Mai 1982

Le mode de scrutin qu'une société utilise détermine largement les structures, l'organisation et même la réflexion publique des partis politiques. Le scrutin uninominal à un tour, ou scrutin anglais, que nous utilisons au Québec impose d'élire dans "un" comté, "un" député, celui des candidats qui a le plus de votes, pas nécessairement la majorité (50%+1) des votes. Les partis politiques du Québec sont nécessairement modelés par ce système. Ainsi leur unité de base est forcément l'association politique locale. Ces associations partisanes, à l'intérieur des limites d'un territoire défini par la carte électorale - le comté - regroupent les partisans sur la base géographique de leur résidence. De ces associations de comté sont issues les délégations qui permettent de constituer les organes de décisions des partis: congrès, conseil national ou général, conseil exécutif, conseil régional. D'autres types de regroupements, tels les comités de jeunes, les comités de femmes, les comités ethniques, les commissions, peuvent s'effectuer mais les partis demeurent avant tout des fédérations d'associations de comté.

L'association de comté: un relais inadéquat des préoccupations des citoyens

Pourtant, à cause même du respect du principe démocratique de l'égalité des votes, les redécoupages des limites des comtés ont eu de plus en plus tendance à éloigner les frontières des comtés de la vie réelle des citoyens. Il est rare, sinon inexistants, que le territoire comme tel d'une circonscription électorale, serve de territoire propre au développement économique, à l'organisation sociale, à l'expression culturelle. Ces fonctions sont assumées dans les cadres de la paroisse, du quartier, du village, de la ville, de la région. La circonscription électorale est en réalité une division administrative pour fins d'application de la loi électorale. En caricaturant à peine, on pourrait dire que les délimitations des comtés actuels apparaissent si éloignées de la vie quotidienne des citoyens qu'ils n'ont jamais engendré d'autres types de regroupements de citoyens tels des commissions scolaires, conseils syndicaux, chambres d'affaires, organismes de loisirs, ligues de quilles, etc. Le mode de scrutin actuel oblige aussi à de fréquents redécoupages des circonscriptions, si bien qu'une association de comté fondée uniquement sur une base résidentielle peut être appelée, à chaque découpage de la carte, à redéfinir son territoire, à recevoir de nouveaux membres ou à en transférer à une autre association, à changer de nom.

On se retrouve devant le paradoxe suivant: les associations de comtés qui sont des relais-clés dans le système de représentation politique deviennent avec les fréquents redécoupages de la carte électorale moins enracinées et moins représentatives des préoccupations quotidiennes des citoyens que les autres organismes du milieu et deviennent pour ces organismes des interlocuteurs de moins en moins importants. L'association locale partisane est de moins en moins capable de répercuter politiquement les dynamismes locaux et régionaux et cette faiblesse peut contribuer à expliquer que les décisions politiques prises à un niveau gouvernemental ne prennent pas suffisamment en compte ces dynamismes locaux et régionaux.

A moins de changer les critères qui président à la conception de la carte électorale, surtout si l'on veut maintenir un certain ratio dans le nombre d'électeurs représentés par un député, il devient évident que le nombre de circonscriptions continuera à augmenter. Cette augmentation, conjugée avec les exigences des lois qui gouvernent le système électoral, oblige les partis politiques à augmenter leurs structures bureaucratiques: chaque nouvelle association doit se nommer un exécutif, un directeur de l'organisation, un représentant officiel, un agent officiel, un conseiller juridique.

L'association régionale d'un parti: un intervenant politique efficace

L'introduction du scrutin de liste régional, à cause même de ses répercussions sur la délimitation des circonscriptions électorales,

qui pourraient passer de 125 à moins de trente, aura tendance à modifier les structures des partis. Alors que l'instance régionale d'un parti n'est qu'un organisme délégué de l'association de comté, elle pourrait être appelée dans le cadre d'un scrutin de liste régional à devenir l'instance centrale d'un parti politique pour une circonscription électorale régionale. Si celle-ci était découpée de façon à respecter les frontières réelles de la vie des citoyens et à prendre en compte ou faire émerger la conscience d'appartenance régionale, on peut affirmer que la nouvelle association régionale d'un parti politique serait en meilleures prises sur son milieu. Au même titre que les regroupements régionaux dans les milieux des affaires, du syndicalisme, de la culture ou des loisirs, elle pourrait devenir un interlocuteur majeur dans la vie régionale, surtout dans un contexte où les frontières de la circonscription électorale régionale seraient assurées d'une plus grande permanence.

Au plan interne d'un parti politique, l'association régionale pourrait devenir le lieu de l'élaboration du programme politique régional et serait à même d'exercer un contrôle efficace des députés régionaux issus de sa liste en les faisant travailler en équipe dans le cadre du programme adopté par les militants au développement de toute la région. De plus, on peut penser que le regroupement des militants régionaux au sein d'une même association régionale serait plus efficace pour infléchir, au sein du congrès national d'un parti, le programme national d'un parti dans le sens des points de vue régionaux. Actuellement au sein de ces congrès, les régions sont parcellisées en différents comtés et peuvent moins faire sentir leur poids sur les délibérations. La constitution de nouvelles associations politiques régionales pourrait aussi permettre aux structures des partis politiques de mieux prendre en compte des éléments d'appartenance civique autres que le pôle résidentiel. Par exemple, dans la circonscription actuelle, il est difficile à l'association de comté de développer des structures partisanes dans un milieu de travail. Un travailleur de l'Alcan, au Saguenay, peut aussi bien avoir sa résidence dans le comté de Jonquière, de Dubuc ou de Chicoutimi. Si un parti politique décidait de structurer les milieux de travail, la création d'une circonscription électorale régionale pourrait permettre aux travailleurs de l'Alcan, et de façon mieux articulée que dans le système actuel, de se regrouper en sections politiques sur les lieux même du travail et d'y mener des actions politiques spécifiques. On peut de plus penser que d'autres types de sections politiques, parties intégrantes de l'association politique régionale, pourraient se développer sur la base des milieux d'affaires, des milieux syndicaux ou de la culture, sur la base des loisirs ou de l'appartenance à d'autres groupes d'intérêts. L'émergence de ces sections dans les milieux de vie pourrait rendre l'association régionale plus représentative de la vie réelle des citoyens de la région.

D'autre part, compte tenu que les délimitations des circonscriptions électorales régionales pourraient respecter intégralement les limites des municipalités régionales de comté, des municipalités et des villages, l'association politique régionale pourrait devenir un lieu de réunification des actions politiques de chaque membre dont les gestes politiques et électoraux ne se ramènent pas uniquement à l'élection du député. En effet, chaque électeur est appelé à choisir des représentants à la commission scolaire, à élire des conseillers et un maire dans sa municipalité; suite à l'implantation des municipalités régionales de comté, il pourrait aussi être appelé à élire le préfet de comté au suffrage universel. Dans un tel contexte, avec des regroupements partisans établis à chacun des niveaux de la participation politique, l'association politique régionale pourrait être à même de procéder à des actions politiques et électorales spécifiques et d'assurer une meilleure cohésion entre les élus aux différents gouvernements de la région. On peut aussi penser que certains militants politiques sur la scène municipale se sentiraient plus à l'aise dans le cadre d'une association régionale que dans le cadre d'une association de comté pour faire valoir leurs points de vue sur les enjeux municipaux et pouvoir partager leurs expériences politiques avec des militants d'autres municipalités situées dans la même circonscription régionale.

En résumé, on peut affirmer que l'introduction du scrutin de liste régional pourrait faire émerger de véritables associations partisanes régionales, acquérant un statut politique majeur sur l'échiquier politique régional, permettant des regroupements partisans multiformes et des actions politiques spécifiques aux différents niveaux de la vie politique, facilitant l'expression intégrée des enjeux et options démocratiques dans de véritables programmes régionaux, exerçant un meilleur contrôle sur les élus de la région, et favorisant une meilleure canalisation des besoins des citoyens auprès des différentes instances de gouvernement où s'exercent la décision politique dans la région mais aussi auprès du gouvernement du Québec.

L'association régionale et la liste des candidats

Le mode de scrutin actuel oblige les membres d'une association de comté à se choisir, au cours d'une convention, un candidat unique pour porter les couleurs du parti au cours d'une élection. Le choix des membres d'un parti, dans le contexte de la candidature unique, tend forcément à être plus unanimiste que s'il avait à s'exercer dans le cadre d'un scrutin de liste régional et au sein d'une association politique régionale. On ne doit pas être surpris que d'un comté à l'autre de façon très majoritaires les profits des candidats et davantage des élus, ont tendance à être majoritairement des hommes, de souche francophone, exerçant une activité professionnelle reliée aux services publics. Les femmes, les jeunes, les Québécois de nouvelles souches et, dans une certaine mesure, les travailleurs de l'entreprise privée n'accèdent que rarement aux candidatures.

Même s'il faudrait le faire plus longuement, il faut souligner que le système de candidature unique rend l'électeur prisonnier du choix unique effectué par les membres du parti: l'électeur est empêché de privilégier telle ou telle tendance qui a cours dans un parti, tel ou tel type de candidature qui répondrait plus à ses aspirations.

On a déjà noté qu'il peut être difficile, dans le cadre du mode de scrutin actuel, de développer chez les élus une réelle solidarité régionale, compte tenu que les députés sont d'abord redevables aux électeurs de leurs comtés. On peut rappeler que la localisation de projets d'investissements en provenance du secteur privé ou du secteur public a à l'occasion déclenché des prises de positions contradictoires par les députés d'une même région et que de tels conflits peuvent avoir un impact sur la rationalisation des choix d'investissements et, en bout de piste, sur le développement intégré d'une région.

Enfin, l'émergence des MRC, ainsi que les responsabilités qui leur sont dévolues au plan de l'aménagement du territoire et de la mise en place de tables régionales de concertation, appellent une redéfinition du rôle du député dans le sens de l'acquisition d'un statut d'intervenant politique régional.

Au chapitre du choix des candidats, le scrutin de liste régional vient changer les règles du jeu puisqu'il permettrait aux membres d'une association régionale de choisir une équipe de candidats et candidates représentatifs de la diversité du membership de l'association, du pluralisme, des débats qui y sont cours, des différentes parties du territoire régional, mais qui souscrivent au programme régional du parti et aux options du parti. La notion même de pluralité des candidatures permet cet accueil de la diversité régionale et pourrait permettre de faire éclater le portrait-robot du "bon candidat" tel que véhiculé par le mode de scrutin actuel. L'introduction d'un nouveau mode de scrutin avec liste régionale pourrait, en ce sens, faciliter l'adaptation des partis au pluralisme réel de la société québécoise, au-delà des comportements politiques qui peuvent être associés au scrutin actuel et qui visent ou supposent même le nivellement et la réduction des idéologies et des différences.

L'introduction du scrutin de liste régional aura aussi des répercussions sur le militantisme des membres d'un parti et sur la perception même qui a cours dans les partis face à certaines régions du Québec. Le

système actuel fait que certains comtés pour certains partis aux assises populaires réelles sont considérés comme "imprenables". Dans le système de scrutin de liste régional, à cause même de la pluralité des candidatures et de la répartition proportionnelle des voix des électeurs, il n'y aura plus de régions "imprenables" pour un parti qui représente un large courant populaire. Ainsi, à l'élection de 1981, le PLQ et le PQ se seraient assurés, dans le cadre d'un scrutin de liste régional, au moins un siège dans toutes les régions du Québec. Cela signifie qu'à l'instar d'une lutte référendaire, la lutte électorale qui a cours dans un système de représentation proportionnelle régionale doit être menée sur toute l'étendue du territoire et que les voix des électeurs ont toute la même importance. Cela signifie qu'à l'issue d'un scrutin de liste, les péquistes de l'Outaouais ou de l'Ouest de Montréal, tout comme les partisans libéraux du Saguenay-Lac-St-Jean auraient délégué des représentants à l'Assemblée nationale et que la diversité régionale aurait été mieux reflétée. Le scrutin de liste régional permet à tous les militants et à tous les électeurs qui s'inscrivent dans un courant politique qui a des soutiens réels dans la population de "gagner" leurs élections.

Liste bloquée ou liste ouverte

Si le Québec adoptait le scrutin de liste régional, le législateur aurait aussi à décider si ce mode de scrutin offrirait à l'électeur la possibilité d'effectuer ou non un choix dans la liste des candidats présentée par une association politique régionale. C'est la question du scrutin avec liste bloquée ou liste ouverte. En plus d'avoir des répercussions sur le comportement politique des électeurs, l'utilisation de la liste bloquée ou de la liste ouverte a des répercussions sur la vie interne des partis.

Dans la plupart des pays qui recourent au scrutin de liste, on utilise la liste bloquée. Cela veut dire que l'électeur porte nécessairement son choix sur l'ensemble de la liste d'un parti et ne peut modifier l'ordre des candidats sur cette liste.

Les avantages du scrutin avec liste bloquée sont les suivants:

- pour l'électeur, le scrutin avec liste bloquée a l'avantage de la simplicité, puisqu'il n'y a un seul choix à opérer en faveur de l'équipe régionale d'un parti;

- les techniques de répartition proportionnelle des voix sont plus faciles à expliquer dans ce contexte;

- le scrutin avec liste bloquée consacre le rôle majeur des partis dans notre système politique. Reposant sur la confiance au caractère démocratique des partis et des assemblées de convention régionale, ce système pourrait renforcer les structures régionales d'un parti, donnerait aux membres des partis un rôle central dans le choix des candidats, le système forcerait les membres d'un parti qui auraient à dresser la liste régionale des candidats à tenir compte des particularités géographiques et socio-économiques d'une région, du pluralisme culturel et idéologique au sein des militants, les conventions régionales devenant le lieu ultime pour un parti des arbitrages par les membres;

- le scrutin avec liste bloquée pourrait renforcer l'unité d'action d'un parti durant une campagne électorale, puisque les efforts de tous les membres du parti et de l'équipe régionale des candidats concourraient à la poursuite des mêmes objectifs: pénétration du programme du parti, succès électoral des candidats inscrits sur la liste.

Les désavantages du scrutin de liste bloquée sont les suivants:

- le scrutin avec liste bloquée obligerait l'électeur a s'en tenir aux choix des partis: il devrait accepter ou refuser en bloc ces choix, puisqu'il n'aurait aucun contrôle sur la confection de la liste des candidats;

- ce système mettrait l'accent sur les partis plus que sur les personnalités des candidats et pourrait conduire à la dépersonnalisation de la vie politique. Certains soutiennent que les électeurs québécois tiennent traditionnellement à s'identifier avec leurs représentantes et représentants politiques, que cela facilite les relations avec les élus;

- à cause du contrôle des partis sur les listes, ce système pourrait favoriser le vieillissement du personnel politique et l'électeur ne pourrait intervenir directement pour favoriser l'émergence de nouvelles candidatures;

- le scrutin avec liste bloquée empêcherait l'électeur de faire connaître à un parti les tendances qu'il favorise à l'intérieur d'un programme ou d'une liste de parti. Ce système pourrait donner une image monolithique des partis alors que l'expérience québécoise démontre que les partis politiques constituent des ralliements de plusieurs familles idéologiques.

Quand au scrutin avec liste ouverte, il permet à l'électeur de faire un seul choix parmi tous les candidats de toutes les listes, son choix servant à la fois à indiquer le parti qu'il préfère et son candidat préféré dans cette liste. A l'issue du scrutin, pour procéder à la compilation des voix, on totalise les voix obtenues par chaque liste de parti dans la circonscription régionale en additionnant les voix personnelles obtenues par les candidats d'une liste. Les sièges sont attribués aux partis au prorata des voix obtenues par leurs listes. Ce sont les candidats qui ont obtenu le plus fort soutien populaire qui s'accaparent les sièges attribués à leur liste.

Les avantages du scrutin avec liste ouverte sont les suivants:

- c'est un système relativement simple qui pourrait renforcer le contrôle de l'électeur sur ses représentants;

- la personnalisation du choix partisan pourrait faciliter la relation électeur-élu;

- seraient déclarés élus les candidats d'un parti qui jouissent du plus large support populaire;

- le scrutin avec liste ouverte favoriserait la politisation des électeurs parce que le choix qui leur serait demandé les obligerait à suivre de plus près les débats sur les personnalités et les idéologies qui ont cours au sein d'un ou des partis;

- l'électeur pourrait forcer un parti à renouveler son personnel politique.

Les désavantages du scrutin avec liste ouverte sont les suivants:

- à cause du caractère unique du choix, l'électeur pourrait se sentir obligé d'opérer un choix "pénible" entre différents candidats. Ce geste pourrait lui apparaître négatif à l'égard d'un ou des candidats que ce choix pourrait défavoriser à l'intérieur même du parti qu'il préfère;

- dans un contexte où les membres d'un parti au cours d'une convention régionale auraient voulu établir un ordre dans la liste des candidats, le scrutin avec liste ouverte risquerait de démobiliser les membres d'un parti, les choix des électeurs risquant d'annuler les choix de la convention régionale;

- le scrutin avec liste ouverte obligerait tous les candidats d'une liste à faire une campagne électorale personnelle, puisque le sort de leur élection en dépend. L'unité d'action et l'unité idéologique d'un parti au plan général pourraient s'en ressentir. Cette situation pourrait conduire à l'éclatement de l'équipe politique régionale, à de la surenchère électoraliste par les candidats, à un contrôle moindre des militants d'un parti sur leurs candidats au cours d'une campagne électorale;

- de plus, toutes les stratégies diverses qui seraient employées par les candidats pour se faire valoir risquent de jeter l'électeur dans la confusion, puisque non seulement l'ensemble des partis présents dans la liste électorale mais aussi l'ensemble des candidats à l'intérieur d'un même parti pourraient présenter des programmes d'action et des engagements électoraux différents.

CHAPITRE 9

LES CANDIDATS DANS UN SCRUTIN DE LISTE REGIONAL: LEUR CHOIX ET LEUR ORDRE SUR LES LISTES

Secrétariat général à la Réforme électorale

Décembre 1981

L'introduction de la représentation proportionnelle pose un certain nombre de questions relatives à la sélection des candidats qui apparaîtront sur les listes de chaque parti et sur ceux qui seront déclarés élus. Ces questions doivent être abordées en gardant à l'esprit les inconvénients qu'on attribue souvent à la représentation proportionnelle à cet égard. On affirme souvent que la représentation proportionnelle conduit à la mainmise des dirigeants des partis politiques sur le choix des candidats et, par conséquent, à la mise à l'écart des membres. Ce recrutement en cercle fermé provoquerait par ailleurs la sclérose des partis et le vieillissement de leurs dirigeants, puisqu'étant placés en tête des listes de leur parti, ils sont assurés d'être élus quoique puissent faire les électeurs.

Même si ces affirmations relèvent plus de la fable que de la réalité (dans la plupart des pays en effet les électeurs peuvent jouer et jouent effectivement un rôle important pour déterminer l'ordre dans lequel les candidats seront élus), il importe de prévoir des dispositions qui empêcheront l'apparition de tels inconvénients. Les questions qui se posent sont les suivantes: doit-on réglementer le choix des candidats par les partis pour qu'il soit démocratique? Doit-on donner aux électeurs le pouvoir d'exprimer leurs préférences entre les candidats qui sont soumis à leur attention par les partis? Les partis peuvent-ils indiquer aux électeurs l'ordre dans lequel ils voudraient voir leurs candidats élus? Comment les sièges qui deviennent vacants entre deux élections devraient-ils être comblés? Comment doit-on résoudre la question des candidats indépendants?

1 - Les objectifs visés

Les réponses à ces questions doivent s'inscrire dans le cadre de trois (3) grands objectifs dont quelques-uns ont toujours animé l'action du Secrétariat à la réforme électorale. Le premier de ces objectifs, celui qui est à la base même de la réforme du mode de scrutin, c'est la primauté de l'électeur. L'introduction de la représentation proportionnelle assure en effet à chaque électeur un poids à peu près égal au niveau de la représentation parlementaire. Dans cette optique, il importe que le citoyen dispose d'une liberté appréciable à l'égard des candidats que les partis inscrivent sur leur liste. L'électeur doit pouvoir exprimer ses préférences parmi les candidats et ses préférences doivent déterminer quels candidats seront élus.

Le deuxième objectif vise à permettre aux partis politiques de remplir avec le moins d'entraves possibles les fonctions pour lesquelles ils existent. Les partis politiques sont constitués en effet dans le but de proposer aux électeurs une vision de la société et de son développement qui s'actualise dans un programme d'action et dans des personnes chargées

de le réaliser. Dans un système de représentation proportionnelle, le rôle d'un parti ne se limite pas à présenter une liste de candidats. Un parti politique doit aussi pouvoir indiquer à l'électeur quels candidats il estime les plus aptes à réaliser le programme d'action du parti et partant, quels sont ceux qu'il aimerait voir élus en premier lieu.

Le troisième et dernier objectif vise à ménager une transition harmonieuse entre le mode de scrutin actuel et l'avenir. Une des grandes qualités du système actuel est sa simplicité, à la fois pour les partis et les électeurs. Le modèle que nous retiendrons devra se caractériser par sa simplicité et autant que possible, s'inspirer des mécanismes du système actuel pour ne pas dépayser trop brusquement les électeurs. Cela pourra signifier, dans certains cas, la mise à l'écart de certains éléments de réforme qui, tout en étant intéressants dans l'absolu, risquent de mettre en danger l'ensemble de la réforme.

2 - Le choix des candidats par les partis: l'opportunité d'une réglementation

Dans notre système politique, les dirigeants, c'est-à-dire les députés et, partant, les membres du gouvernement, sont choisis lors d'élections où s'affrontent des partis politiques. Une des principales fonctions que les partis remplissent dans cette compétition électorale est de présenter aux électeurs des candidats parmi lesquels ils devront choisir pour combler les sièges de l'Assemblée nationale.

Une critique qui est souvent formulée à l'égard de la représentation proportionnelle concerne la mainmise, par les dirigeants nationaux des partis, sur le processus de sélection des candidats. Même si cette critique est loin d'être confirmée par l'expérience de nombreux pays et que le système majoritaire n'assure pas le contrôle par les membres du choix des candidats, il convient de s'interroger sur l'opportunité de mieux encadrer le processus de sélection des candidats pour en assurer le caractère démocratique. Une question doit alors être abordée: doit-on encadrer par des dispositions législatives précises le processus interne par lequel un parti politique détermine sa liste de candidats?

Toute réglementation du processus de sélection des candidats postule que les mécanismes internes que se sont donnés les partis sont inadéquats et qu'ils ne permettent pas que la démocratie s'exerce au sein des partis. Ce sont ces raisons qui sous-tendent les réglementations américaine et allemande dans ce domaine. Or telle ne semble pas être la situation au Québec. On n'entend à peu près aucune critique du mode de sélection en vigueur dans les deux principaux partis. Dans les deux cas, les statuts laissent la responsabilité du choix des candidats aux membres du parti dans chaque circonscription sous la surveillance générale des organes centraux. Ces derniers peuvent intervenir pour bloquer ou appuyer une personne plutôt qu'une autre mais la décision finale revient généralement aux instances locales. De plus, les deux partis ont, au niveau de chaque circonscription, des associations fortes et vigoureuses qui tiennent à assumer leurs responsabilités. Il est difficile de comprendre comment ces instances locales, en passant sous le régime de la représentation proportionnelle, abandonneraient tout à coup leur vigueur, leuu autonomie et leurs responsabilités face aux organes centraux. On peut donc penser sans difficulté que les congrès pour le choix des candidats continueront d'être le cadre à l'intérieur duquel les partis choisiront leurs candidats, et ce, quel que soit le mode de scrutin retenu. Seulement si des abus apparaissaient éventuellement après quelques élections, devrait-on envisager d'intervenir par l'imposition de règles précises? Il est entendu cependant que la disposition de l'article 25 de la Loi électorale, qui prévoit que le candidat d'un parti autorisé doit joindre à sa déclaration de candidature une lettre du chef de ce parti qui le reconnaît pour son candidat, est maintenue.

Les modes de sélection habituellement utilisée par les deux grands partis dans le cadre du mode de scrutin majoritaire demeurent adéquats

dans le cadre de la représentation proportionnelle. Les deux partis procèdent habituellement au sein de chaque circonscription, à ce qu'on appelle une "convention" où sont invités tous les membres en règle du parti dans la circonscription pour choisir le candidat du parti. Le même mécanisme pourrait être utilisé au niveau des circonscriptions régionales prévues par la représentation proportionnelle. Compte tenu de la superficie de beaucoup de ces circonscriptions, certains assouplissements seront probablement nécessaires. Par exemple, la "convention" pourrait se tenir en plusieurs assemblées, comme cela est déjà prévu par exemple dans les statuts du Parti Québécois. Ces "conventions", tout en servant à établir la liste des candidats, pourraient sans difficulté fixer l'ordre entre les candidats si on décidait d'attribuer cette responsabilité aux partis.

3 - L'expression des préférences des électeurs

Un des objectifs que nous nous sommes fixés au début de ce texte vise à permettre à l'électeur de jouer un rôle déterminant dans le processus d'identification des candidats qui seront élus sur chaque liste. Cet objectif permet d'écarter, dès le départ, la liste bloquée parce qu'elle ne laisse aucune place à l'électeur face aux candidats inscrits sur les listes. C'est l'ordre fixé par le parti qui détermine qui sera élu. L'électeur ne peut voter que pour ou contre la liste du parti. Pour l'électeur, ceci a l'avantage de la simplicité. Il n'a pas à s'interroger sur les mérites respectifs des uns et des autres ni sur les nuances idéologiques qui les séparent. Il n'a qu'à évaluer les organisations en présence. Ce système par ailleurs renforce l'unité d'action du parti au cours des campagnes électorales et il accroît le pouvoir des militants sur leurs candidats. Il conduit par contre à une certaine dépersonnalisation du débat politique et il favorise les gens d'appareil. Il risque de conduire enfin au vieillissement du personnel politique et à la sclérose du parti.

Une fois écartée la liste bloquée, trois approches peuvent être utilisées pour replacer l'électeur au centre du processus de sélection des candidats. La liste ouverte constitue une première approche. Cette méthode permet à l'électeur de faire un seul choix parmi tous les candidats de toutes les listes, son vote indiquant la liste qu'il préfère et son candidat préféré dans cette liste. Les candidats qui obtiennent le plus de votes personnels sur chaque liste sont élus. Cette approche ne change pas, pour l'électeur, sa façon de voter: il vote pour un candidat. De plus, elle est simple et facile à comprendre, particulièrement en ce qui concerne le dépouillement des voix et l'attribution des sièges aux candidats d'une même liste. Elle intègre enfin l'électeur au coeur du processus de sélection des candidats. Elle élargit par contre, la concurrence entre les listes à une concurrence entre les candidats d'une même liste, ce qui peut créer une certaine confusion chez l'électeur et affecter l'unité idéologique et organisationnelle des partis.

Une deuxième approche accorde encore plus de place à l'électeur et exige de lui un degré de politisation qu'on ne peut trouver que chez une minorité. Il s'agit du scrutin avec vote préférentiel en vertu duquel l'électeur, tout en indiquant son choix pour un seul parti, peut indiquer l'ordre dans lequel il préférerait que les candidats de ce parti soient élus. Cette méthode assure un contrôle des électeurs encore plus grand que la liste ouverte et maintient la concurrence. Pour l'électeur, en plus d'exiger de lui une plus grande politisation, elle a l'inconvénient de s'éloigner des façons de faire actuelles, puisqu'il doit ordonner les candidats d'une même liste, et de compliquer sensiblement le décompte des voix et le mode de répartition des sièges qui reviennent à chaque liste.

La dernière approche, le scrutin avec panachage, est caractérisée par les mêmes inconvénients. En effet, en permettant à l'électeur de disposer d'autant de voix qu'il y a de sièges à distribuer dans une circonscription, voix qu'il peut répartir entre tous les candidats de toutes les listes on exige de lui une politisation encore plus grande puisqu'on lui donne la possibilité de choisir entre tous les candidats en présence. Il s'agit-là d'un système complexe qui s'éloigne beaucoup des procédures actuelles et qui est loin de réduire la compétition entre les candidats.

4 - L'ordre des candidats sur les listes: le rôle des partis

La représentation proportionnelle implique la création de circonscriptions plurinominales où plusieurs sièges sont en jeu. Même si un parti n'est pas obligé de présenter sur sa liste autant de candidats qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription, les partis importants et bien implantés présentent habituellement autant de candidats qu'il y a de sièges. Faut-il permettre à un parti de déterminer un ordre de préférence entre ses candidats, ordre de préférence qui apparaîtra sur le bulletin de vote et qui pourra influencer, de façon plus ou moins importante, l'ordre dans lequel les candidats seront élus? Deux options sont possibles:

1. les candidats apparaissent sur le bulletin de vote par ordre alphabétique;

2. les partis fixent un ordre de préférence entre leurs candidats, ordre qui apparaît sur le bulletin, mais qui n'est qu'indicatif pour l'électeur.

A) Le bulletin de vote présente les candidats de chaque liste par ordre alphabétique: cette hypothèse restreint les partis, du moins officiellement, au seul choix des candidats et confie aux seuls électeurs le soin de décider, selon des méthodes que nous avons vues plus haut, qui sera élu. Rien n'empêcherait un parti, cependant, d'utiliser sa publicité pour favoriser un ordre de préférence et inciter les électeurs à voter pour certains candidats dans cette direction sans que des dispositions législatives ne les obligent à exprimer des préférences entre les candidats. Cela risquerait en effet d'exacerber la concurrence entre les candidats et les conflits au sein des organisations partisanes que ce modèle implique. Les candidats, dans ce contexte, sont forcés à mener des campagnes personnelles, ce qui peut mettre en danger l'unité d'action et l'unité idéologique du parti au sein d'une circonscription et, partant, conduire éventuellement à l'affaiblissement de l'équipe régionale. Une certaine confusion risque aussi de naître chez l'électeur confronté à plusieurs candidats d'une même liste ayant des stratégies et des engagements électoraux différents. Par contre, tout en faisant confiance au caractère démocratique des partis et à leur capacité d'adaptation, cette hypothèse, en confiant aux électeurs le choix des élus, introduit un contrepoids au pouvoir des partis et accroît les chances de renouvellement du personnel politique. En bref, cette option refuse aux partis le pouvoir de transmettre aux électeurs des indications sur les candidats les plus aptes à réaliser les programmes qu'ils proposent. L'électeur est laissé à lui-même pour faire ces choix.

B) Permettre aux partis d'exprimer leurs préférences sur le bulletin de vote, les électeurs déterminant par leur vote quels sont les candidats élus. Il s'agit-là d'une hypothèse qui se situe à mi-chemin entre la première et la liste bloquée. Elle cherche à concilier les avantages de l'une et de l'autre. Plusieurs modèles sont possibles. Trois vont retenir notre attention.

Il y a d'abord celui qui s'inspire de la législation belge. Le bulletin de vote présente, pour chaque liste, les candidats dans l'ordre fixé par le parti. L'électeur peut exprimer son vote de deux façons: il vote pour l'ensemble de la liste et il accepte alors l'ordre dans lequel elle est constituée; il peut aussi voter en faveur du candidat qu'il préfère. Sont élus d'abord les candidats qui obtiennent, en vertu de leurs seuls votes personnels, un nombre de voix égal au nombre de voix exprimées en faveur de

leur liste dans la circonscription divisé par le nombre de sièges attribués à la liste plus un. En ce qui concerne les autres candidats qui n'ont pas reçu un nombre de voix égal à ce quotient, il faut recourir, lorsqu'il reste des sièges à combler, aux votes exprimés pour l'ensemble de la liste et les transférer à ces autres candidats dans l'ordre où ils apparaissent sur la liste, et ce, jusqu'à ce qu'ils atteignent le quotient et tant qu'il y a des sièges à combler. Ce système, tout en ayant le grand avantage de combiner de façon assez élégante les deux hypothèses abordées plus haut, possède le grand inconvénient d'être complexe et d'être assez difficile à expliquer aux électeurs. L'expérience des dernières élections belges, celles de novembre 1981, illustre bien les conséquences de cette complexité: il a fallu attendre au lendemain de l'élection pour connaître les résultats définitifs et les candidats élus.

Un autre modèle s'inspire de l'expérience danoise. Chaque circonscription électorale serait divisée en autant de zones de candidature qu'il y a de sièges à pourvoir dans la circonscription. Chaque parti affecterait un candidat à une zone de candidature. Ce candidat apparaîtrait en tête de liste sur le bulletin de vote qui servirait dans sa zone de candidature. Il pourrait même être imprimé en caractère gras. Les autres candidats de la liste seraient ordonnés alphabétiquement. D'une zone de candidature à l'autre dans la même circonscription, l'ordre des candidats varierait donc. L'électeur voterait en faisant une marque soit vis-à-vis du nom du candidat du parti dans la zone, soit vis-à-vis du nom d'un autre candidat de la liste. Seraient élus les candidats qui, sur chaque liste, auraient obtenu le plus grand nombre de votes personnels.

En introduisant la notion de "zone de candidature", on essaie, par un artifice, d'assurer une meilleure transition entre le système actuel des circonscriptions uninominales et celui des circonscriptions plurinominales. On répond ainsi à une des critiques les plus souvent exprimées, particulièrement par les hommes politiques, à l'égard de la représentation proportionnelle qui détruirait la relation privilégiée entre les électeurs et leur député. Ces zones de candidature viendraient en fait formaliser les initiatives des partis qui devraient chercher à constituer des listes de candidat provenant des principaux secteurs géographiques de la circonscription. Pour l'électeur, cette innovation ne rendrait pas plus complexe le système électoral. Le dépouillement des voix n'en serait pas affecté non plus. Même si on peut avancer que la zone de candidature risque d'affaiblir la notion d'équipe régionale et de cantonner les candidats à leur zone, il ne faut pas perdre de vue que, pour être élus, les candidats ont autant sinon plus besoin des votes des électeurs des autres zones de la circonscription. Ils devront donc continuer à se définir comme les représentants de l'ensemble de la circonscription. Tout en ne faisant pas disparaître la concurrence entre les candidats, la zone de candidature aura peut-être pour effet de la réduire quelque peu puisque chaque candidat disposera de sa base politique.

La création de zones de candidature pose cependant un certain nombre de problèmes. D'abord il faudra les délimiter (opération qui devrait être confiée au directeur général de la représentation). Ce découpage devra, à l'intérieur de chaque circonscription, assurer un nombre d'électeurs à peu près égal à chaque zone pour ne pas favoriser trop fortement certains candidats. Dans ces conditions, la zone de candidature risque, autant que les circonscriptions actuelles, d'être assez artificielle et de ne pas représenter une communauté sociale et économique naturelle. Il est possible par ailleurs que les candidats de deux partis différents dans la même zone soient élus alors que dans une autre zone, aucun des candidats n'obtienne assez de voix personnelles pour être élu.

Il faut souligner de plus que toutes les zones d'une même circonscription ne seront pas aussi favorables à un parti. Il ne sera pas indifférent pour un candidat qu'un parti le présente dans une zone plutôt qu'une autre, surtout si la zone contient plus d'électeurs. C'est de cette façon que les préférences d'un parti à l'égard de ses candidats pourront s'exprimer, les électeurs demeurant libres de suivre ou non ces indications. Il y a aussi le danger que la zone de candidature mette en danger toute la notion de circonscription régionale, d'équipe régionale et que chacun se retranche dans sa zone de candidature. En dernier lieu, la zone de candidature est une structure supplémentaire factice qui risque de jeter la confusion chez l'électeur.

Le troisième modèle est le plus simple: le bulletin de vote présente les candidats de chaque liste dans l'ordre fixé par le parti. L'électeur vote conformément à la procédure de la liste ouverte en faisant sa marque vis-à-vis le nom du candidat qu'il préfère. Cette hypothèse a la qualité, pour l'électeur, d'être simple et de se rapprocher de la façon de voter inhérente au scrutin majoritaire. L'électeur n'a pas à choisir, comme dans la méthode belge, entre faire sa marque vis-à-vis le nom du parti ou le nom du candidat. D'ailleurs, il semble que, de plus en plus, dans les pays comme la Belgique et le Danemark, où l'électeur a le choix entre un vote de liste et un vote personnel, il exerce un vote personnel. Enfin, cette hypothèse ne fait pas intervenir une structure, comme la zone de candidature, qui est inutile au niveau de la mécanique et qui jette la confusion chez l'électeur.